Das Neue Steuerungsmodell

Begründung

Konturen

Umsetzung

Bericht Nr. 5/1993

**Kommunale Gemeinschaftsstelle
für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)**
Lindenallee 13–17
50968 Köln
Telefon 0221/ 37 68 90
Btx 0221/3 76 89
Telefax 0221/3 76 89–59

KGSt-Bericht 5/1993
Köln, den 01.09.1993
Az: 10 31 40

Das Neue Steuerungsmodell

Begründung
Konturen
Umsetzung

Zusammenfassung

Aus einer Analyse typischer Funktionsmängel der heutigen Kommunalverwaltung wird die Notwendigkeit des neuen Leitbildes "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" abgeleitet. Die Verwirklichung des neuen Leitbildes setzt zunächst keine grundlegenden Gesetzesänderungen voraus, denn die Elemente einer den heutigen Anforderungen gewachsenen Kommunalverwaltung sind vorhanden. Was sich hingegen verändern muß, ist ihre Dynamik, d.h. die Steuerung ihres Zusammenwirkens.

Das Neue Steuerungsmodell läuft auf den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur hinaus. Die Kernelemente dieser Struktur sind:

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement)
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art
- Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)

Die neue Struktur muß durch Wettbewerb bzw. Wettbewerbssurrogate aktiviert und innovationsfähig gemacht werden.

Im letzten Teil des Berichts werden Empfehlungen zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gegeben.

Verteiler

Verwaltungschef
Dezernenten/Referenten
Amtsleiter
Personalrat

Inhalt

1	**Anlaß und Ziele**	7
2	**Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen**	7
2.1	Bedrohte Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung	7
2.2	Steuerungsmängel	9
2.2.1	Strategielücke	9
2.2.2	Managementlücke	9
2.2.2.1	Verwaltung	9
2.2.2.2	Beteiligungen	11
2.2.3	Attraktivitätslücke	11
2.2.4	Legitimitätslücke	12
2.3	Überholtes Leitbild	13
2.4	Das neue Leitbild: Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung	13
2.5	Der Übergang zum neuen Leitbild: Ein Steuerungsproblem	14
3	**Das Neue Steuerungsmodell**	15
3.1	Modellbildung	15
3.2	Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur	16
3.2.1	Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Kontraktmanagement	16
3.2.2	Bauplan der Verwaltung	17
3.2.2.1	Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich	17
3.2.2.2	Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich	19
3.3	Outputsteuerung	20
3.3.1	Von der Input- zur Outputsteuerung	20
3.3.2	Kernbegriff Produkt	20
3.3.3	Integration des Produktkonzepts in das Rechnungswesen	21
3.3.4	Qualitätsmanagement	22
3.4	Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb	22
3.5	Neues Steuerungsmodell und internationaler Reformtrend	23
4	**Umsetzung**	25
4.1	Günstige Rahmenbedingungen schaffen	25
4.1.1	Örtlicher Überzeugungsprozeß	25
4.1.1.1	Eigeninteresse der Beteiligten	25
4.1.1.2	Funktionierende Teillösungen	27
4.1.2	Zielkonsens von Politik und Verwaltungsführung	27
4.1.3	Den Umbau als Projekt organisieren	28
4.1.4	In das Personal investieren	29
4.2	Der Einstieg	30
4.2.1	Pilotprojekte zur Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung	30
4.2.2	Flächendeckender Einstieg: Budgetierung	31
4.2.3	Herausbildung der Zentralen Steuerung neuer Art	32
4.2.3.1	Neues Rollenverständnis, neue Aufgaben	32
4.2.3.2	Rolle bei der Definition der Leistungen	34

4.2.4	Örtliche Ausgestaltung des Kontraktmanagements	35
4.2.5	Zusammenarbeit mit der Landesverwaltung	35
4.3	Derzeitiger Umsetzungsstand: Schwachstellen	36
4.4	Eignung des Neuen Steuerungsmodells für kleinere Kommunen	36
4.5	Eignung des Neuen Steuerungsmodells für ostdeutsche Kommunen	37
5	KGSt-Projekte	38
6	Gutachtliches Verfahren	38

1 Anlaß und Ziele

Früher konnte die Kommunalverwaltung auf gestiegene Leistungsanforderungen mit einer Erhöhung ihrer Einnahmen reagieren. Ein vergrößerter, in seiner Struktur jedoch unveränderter Verwaltungsapparat erledigte die hinzugekommenen Aufgaben.

Heute stellen das Ende der Wachstumsära und die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung die Kommunalverwaltung in das Dilemma, zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen zu sollen. Der Ausweg des Größenwachstums ist versperrt, die Aufgaben werden sogar mit weniger Personal bewältigt werden müssen. Ein Aufgabenabbau ist unausweichlich und findet statt. Er stößt aber an Grenzen sozialer Vertretbarkeit und politischer Durchsetzbarkeit und kann deshalb nur ein Beitrag zur Problemlösung sein. Dasselbe gilt für punktuelle Einnahmeerhöhungen, z.B. bei den Gebühren.

In dieser Situation wird auch von den kommunalen Verwaltungsapparaten ein nachhaltiger Problemlösungsbeitrag erwartet. Die Forderung lautet: Leistungssteigerung statt Größenwachstum. Zu verwirklichen ist sie nur um den Preis tiefgreifender Struktur- und Verhaltensänderungen, nicht nur in den Verwaltungen, sondern auch in der Kommunalpolitik und im Verhältnis beider zu den Bürgern. Die Kommunalverwaltung muß sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln. Dies ist die zentrale Gestaltungsaufgabe der kommenden Jahre.

Zu ihrer Bewältigung realistische Möglichkeiten aufzuzeigen ist der Zweck dieses Berichts. Entschließt sich unsere Kommunalverwaltung, diesen Weg zu beschreiten, wird sie den Anschluß an den Entwicklungsstand anderer westlicher Industriestaaten gewinnen, die schon vor einem Jahrzehnt auf ähnliche Herausforderungen reagieren mußten.

2 Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen

2.1 Bedrohte Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung

Derzeit entsteht der Eindruck, die kommunale Selbstverwaltung sei den Anforderungen ihrer Umwelt nicht mehr voll gewachsen. Das gilt zunächst – aber beileibe nicht nur – für ihre finanzielle Leistungsfähigkeit. Deren globale Ursachen sind schnell ausgemacht: Allzu lange wurde an Wachstumserwartungen festgehalten. Sie dienten der Rechtfertigung einer hohen Verschuldung. Das Hinzutreten von Wiedervereinigungslasten und Rezession läßt nunmehr die kommunalpolitischen Handlungsspielräume nahezu auf Null schrumpfen und zwingt die Kommunen darüber hinaus, in nie gekannter Schärfe zu rationalisieren und Leistungen abzubauen.

Es ist zu hoffen, daß diese singuläre Durststrecke in einigen Jahren überwunden sein wird. Damit wären allerdings die Funktionsschwächen der kommunalen Selbstverwaltung nicht behoben, denn diesie wurzeln auch im kommunalen System selbst. Der Blick in die Vergangenheit zeigt eine Wellenbewegung. Auf periodische Haushaltskrisen reagierte die Kommunalverwaltung mit Sparkampagnen, in deren Gefolge die Haushalte regelmäßig

wieder überfordert wurden. Es gelang nie, die Haushaltspläne so zu steuern, daß sie nachhaltig ausgeglichen werden konnten und das periodische Auftreten größerer Ungleichgewichte vermieden wurde. Der KGSt-Bericht Nr. 14/1982, Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen endet wie folgt (S. 22 f.):

"Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung sind letztlich Reparaturmaßnahmen. Es wäre besser, von vornherein auf die Ursachen Einfluß zu nehmen. Folgende Probleme sind zur Zeit ungelöst:

- Allzu oft gelangen Anmeldungen der Ämter ungefiltert in den Haushaltsplanentwurf hinein. Fachplanungen sind zum Teil noch auf Expansion eingestellt. Die Folgekosten von Investitionsmaßnahmen finden noch nicht durchweg die ihnen gebührende Aufmerksamkeit. Es fehlt eine Art Controlling-Funktion als Beratungsinstrument des Verwaltungschefs.

- Die Ebenen
  - Entwicklungsplanung
  - Investitions- und Finanzplanung
  - Aufgabenkritik und Rationalisierung
  - Haushaltsplanaufstellung

  müßten dauerhaft miteinander verzahnt werden.

- Eine Ausweitung der internen Verrechnungen und die Überprüfung der Wirkungsweise der Sammelnachweise könnten das Kostenbewußtsein in der Verwaltung schärfen. Grundsätzlich sollte derjenige, der eine Ausgabe veranlaßt, sie auch verantworten.

Das empfohlene Verfahren der Haushaltskonsolidierung kann dazu beitragen, daß die Führungskräfte ihren Fachbereich umfassender von der Kostenseite her kennen und steuern lernen, die reine Fachsicht hinter sich lassen und die ihnen zukommende Gesamtverantwortung wahrnehmen.

Die derzeitige Krise gibt der Kommunalverwaltung die Chance, ihr organisatorisches Instrumentarium und die Wirksamkeit ihrer Führung und Steuerung zu verbessern."

In der zitierten Passage sind alle auch heute noch relevanten Stichworte enthalten. Das Problem wurde als Führungs-, Steuerungs- und Organisationsdefizit gekennzeichnet. Von der damals erhofften Chance, es zu lösen, wurde allerdings kein Gebrauch gemacht.

Die gegenwärtige Krise ist mit der vor einem Jahrzehnt nicht zu vergleichen, und dementsprechend ist der Veränderungsdruck heute ungleich größer. Nicht nur die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen, sondern auch ihr Verhältnis zum Bürger und Leistungsabnehmer ist an einem Punkt angelangt, der ein grundsätzliches Umsteuern erzwingt. Anders als zu Beginn der 80er Jahre stehen uns heute in großem Umfang ausländische, aber auch schon einzelne inländische Erfahrungen zur Verfügung, wie Kommunalverwaltungen einschneidende Veränderungen ihres Umfeldes erfolgreich bewältigt und dabei ihre Selbstverwaltung bewahrt haben. Diese Erfahrungen gilt es auszuschöpfen. Es muß gelingen, die Kommunalverwaltung so umzubauen, daß sie auf – auch in Zukunft nicht auszuschließende – Krisen wesentlich beweglicher reagieren kann, als ihr das in ihrer heutigen Struktur möglich ist.

Bevor hierzu Anregungen gegeben werden, ist ein Blick auf die augenscheinlichsten Selbstgefährdungen der Kommunalverwaltung nötig.

2.2 Steuerungsmängel

2.2.1 Strategielücke

Für die Kommunen geht es darum, in der europaweiten Standortkonkurrenz für Unternehmen und Arbeitskräfte attraktiv zu bleiben. Dies erfordert, daß die örtliche Kommunalpolitik sich an einem realistischen Leitbild der kommunalen Entwicklung orientiert, das sich auf die kommenden 10 bis 15 Jahre erstreckt. Aus dieser Leitvorstellung müssen die Fachplanungen und die jährlichen Haushaltspläne abgeleitet werden. Entscheidend ist, daß nur ein ausgeglichener Etat die politischen Handlungsmöglichkeiten gewährt, die jede Kommune braucht, um Ihre Entwicklungschancen nutzen und Entwicklungsrisiken entgegenwirken zu können. Wird der Haushalt nachhaltig defizitär, frißt die Zinslast den Spielraum für aktive Kommunalpolitik auf. Wird dieses Szenario Wirklichkeit - bei einer wachsenden Zahl von Kommunen ist das bereits der Fall -, dann muß das oberste strategische Ziel lauten, den Haushaltsausgleich so schnell wie möglich wieder herzustellen. Erst wenn das geschafft ist, kann wieder von kommunaler Selbstverwaltung gesprochen werden.

In der Realität ist eine Orientierung der Kommunalpolitik an klaren mittelfristigen Entwicklungszielen und entsprechenden Prioritäten eher selten. Es dominiert ein kurzfristorientierter Politiktyp, der unter dem Gesichtspunkt aktueller Wählerwünsche und bevorstehender Wahltermine Einzelmaßnahmen aneinanderreiht. Diese additive Politik ist teuer und geht zu Lasten künftiger Handlungsmöglichkeiten.

2.2.2 Managementlücke

Die Verbindung traditioneller bürokratischer Steuerungsinstrumente mit Gewohnheiten, die die Verwaltungen in der Wachstumsära angenommen haben, hat zu gravierenden Mängeln im Management der Verwaltung, aber auch der Beteiligungen geführt.

2.2.2.1 Verwaltung

Den Fachbereichen der Verwaltung ist meist weder ein präziser Leistungsauftrag noch ein strikt definierter Ressourcenrahmen vorgegeben. In der Zeit des Wachstums hat sich daher bei ihnen der Gedanke festgesetzt, daß ihr Budget im Prinzip - auch ohne den eindeutigen Nachweis eines zusätzlichen Bedarfs - vermehrbar ist. Dies hat schwerwiegende Verhaltensfolgen. Nimmt irgendwo in einem Fachbereich die Arbeit zu, ruft die Leitung sogleich nach mehr Ressourcen (Mitarbeiter, Geld, Diensträume usw.), selbst wenn die Mehrarbeit intern durch Maßnahmen der Produktivitätsverbesserung und Ressourcenumschichtung aufgefangen werden könnte. An solchen Maßnahmen ist die Fachbereichsleitung nämlich wenig interessiert. Nach aller Erfahrung fördert nichts die eigene Karriere so zuverlässig wie eine steigende Zahl von Mitarbeitern und ein wachsender Etat. Einsparungen dagegen verfallen am Jahresende und senken im Zweifel die nächste Mittelzuteilung.

Allerdings sind die Fachbereichsleitungen zur Umschichtung von Ressourcen in den meisten Fällen auch gar nicht befugt. Fach- und Ressourcenverantwortung sind nämlich getrennt. Die Ressourcen werden von zentralen Instanzen (Personalamt, Hauptamt, Kämmerei u.a.) zugeteilt, die Umschichtung von Personal, Planstellen und Geld im Fachbereich ist in der Regel von der Genehmigung dieser Instanzen abhängig. Diese Verantwortungsspaltung lädt die Fachbereiche geradezu ein, bei der Anforderung von Ressourcen in die vollen zu gehen und Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte zu vernachlässigen. Es muß betont werden, daß das Verhalten des Fachbereichspersonals systembedingt und daher nicht persönlich vorwerfbar ist. Andere Reaktionen können erst erwartet werden, wenn eine umstrukturierte Verwaltung nicht mehr den maximalen Ressourcenverbrauch, sondern die optimale Leistung belohnt.

Die Folgen des beschriebenen Wirkungszusammenhangs sind:

Kein Zwang zur Leistungsverbesserung: Es fehlt der Anreiz, ein Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erreichen. Auf zusätzliche Herausforderungen an ihre Leistungskraft versucht die Verwaltung, mit Größenwachstum statt mit Strukturanpassung und Leistungssteigerung zu reagieren.

Überforderung des Haushalts: Das Bestreben, Strukturanpassungen und Ressourcenumschichtungen zu vermeiden, führt laufend zur Bildung unentdeckter Reserven, obwohl diese Mittel dringend für neue kommunalpolitische Schwerpunkte benötigt werden. Dem "zentralverwaltungswirtschaftlichen" System der zentralen Ressourcenzuteilung kann es, wie man inzwischen weiß, nicht gelingen, die knappen Ressourcen dort - und nur dort - zum Einsatz zu bringen, wo sie wirklich gebraucht werden. Neben Zonen des Mangels gibt es immer Zonen der Ressourcenüberdeckung.

Keine Gesamtverantwortung auf Fachbereichsebene: Das Fehlen einer strikten Verbindung zwischen einem definierten Budget und den damit zu erzeugenden definierten Leistungen schafft nicht nur einen stetigen Anreiz, zusätzliche Ressourcen auch ohne eindeutig nachgewiesenen Mehrbedarf zu fordern. Es entbindet die Fachbereiche auch von der Mitverantwortung für den Haushaltsausgleich, d.h. für die Balance zwischen den Gesamtaktivitäten der Kommune und ihrem Leistungsvermögen. Den Fachbereichen ist es vielmehr erlaubt, ausschließlich ihre Fach- und internen Organisationsinteressen zu verfolgen. Die Verantwortung für die Gesamtpolitik, aber auch für Kosten, Effizienz und Effektivität der einzelnen Fachleistungen liegt hingegen einseitig bei der Verwaltungsspitze und den zentralen Ressourceninstanzen. Diese sind jedoch wegen ihrer Aufgabenferne und der mangelnden Transparenz der Fachbereiche nur unzulänglich in der Lage, die dem bürokratischen System innewohnende Expansions- und Verschwendungstendenz einzudämmen.

Geringe Marktnähe: Da die Neukombination von Produktionsfaktoren (Ressourcenumschichtung) stark erschwert ist, paßt sich das Leistungsangebot viel zu langsam an Nachfrageveränderungen an. Verwaltung und Politik neigen dazu, obsolete Leistungen allzu lange unverändert mitzuschleppen, während neue, gesellschaftspolitisch dringlichere Leistungen es bei fortschreitender Mittelknappheit immer schwerer haben, in den Etat hineinzugelangen. Die Verwaltung denkt nicht in Produktzyklen.

Das Zusammenspiel der beschriebenen Mechanismen der Fehlsteuerung mochte in der Wachstumsära ohne Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung gewesen sein. Heute, wo die Verwaltungen unter das Gesetz von Knappheit und

Leistungsdruck geraten sind, müssen sie nach einer anderen Art der Steuerung Ausschau halten.

2.2.2.2 Beteiligungen

Die kommunalen Beteiligungsunternehmen (Eigenbetriebe und Eigengesellschaften) erfüllen kommunale Aufgaben. Daher müssen sie, bei aller gewollten Selbständigkeit, in die vom Rat/Kreistag verfolgten kommunalpolitischen Ziele eingebunden sein. Ihnen ist zwar ein Budget in Gestalt des Wirtschaftsplans, aber – und hier unterscheiden sie sich nicht von den Einheiten der Verwaltung – meist kein präziser Leistungsauftrag vorgegeben. Da sie in der Regel ebenso wenig unter Wettbewerbsbedingungen arbeiten wie die Verwaltung, ist es schwierig, sie auf Leistungskurs zu halten. Ihr wirtschaftliches Ergebnis hängt daher – neben dem Leistungswillen ihres Managements – ausschließlich von der Qualität ihrer Steuerung und Kontrolle durch den Eigentümer (die Trägerkommune) ab. Die Steuerung der kommunalen Beteiligungsunternehmen ist jedoch dramatisch unterentwickelt. Obwohl Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wegen ihrer Zielkomplexität schwerer zu steuern sind als Unternehmen des Privatsektors, investiert der "Konzern Kommunalverwaltung" in die Steuerung seiner Beteiligungen nur einen Bruchteil der für private Konzerne selbstverständlichen Steuerungsenergie. Ein leistungsfähiges Beteiligungscontrolling existiert nur in wenigen Kommunen. Die Mandatsträger in den Aufsichtsräten werden auf ihre Hauptaufgabe, die Vorstände und Geschäftsführungen zu kontrollieren, meist in keiner Weise vorbereitet. Die Folge ist vielfach eine wachsende Distanz der Unternehmen zum kommunalpolitischen Zielsystem, aber auch ein unbefriedigendes wirtschaftliches Ergebnis in Form politisch unkontrollierter Kostensteigerungen, die dann als überhöhter Verlustausgleich oder unzureichende Gewinnabführung zur Auszehrung des kommunalen Mutterhaushalts beitragen. In manchen Großstädten bewegt sich der Anteil der Beteiligungen an der Zahl der kommunalen Bediensteten, am Gesamtausgabevolumen und am Gesamtinvestitionsvolumen schon um 50 %.

Solange der Steuerungszustand der kommunalen Beteiligungen nicht entscheidend verbessert ist, führt die Ausgliederung weiterer Aufgabenbereiche aus der Kernverwaltung nicht nur zur Gefahr einer Einschränkung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommune. Sie bedeutet auch, daß der Bestand kommunaler Leistungen, die vom Rat/Kreistag aus der örtlichen kommunalpolitischen Gesamtverantwortung gesteuert werden, immer mehr schrumpft. Es ist nicht übertrieben, von einer Erosion der kommunalen Selbstverwaltung zu sprechen.

2.2.3 Attraktivitätslücke

Die Kommunalverwaltung wird ihre Aufgaben in Zukunft mit weniger, dafür aber im Durchschnitt höher qualifiziertem Personal erfüllen müssen. Es muß ihr gelingen, dieses Personal nicht nur zu gewinnen, sondern auch zu halten. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit qualifizierter Ausbildung erwarten auf ihren Arbeitsplätzen vor allem eine interessante, selbständige Tätigkeit mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten.

In ihren Augen sieht die Kommunalverwaltung als Arbeitgeber nicht gut aus. Zwar bietet sie Arbeitsplätze mit Gemeinwohlorientierung, die von der Zielsetzung her durchaus geeignet sind, einen qualifizierten Bewerberkreis anzusprechen. Doch bieten diese Arbeitsplätze aufgrund der stark hierarchi-

sierten, arbeitsteiligen Organisation und der fehlenden Ressourcenverantwortung auf der Fachebene wenig Gestaltungsmöglichkeiten. Das gilt selbst für die Arbeitsplätze hoher Vorgesetzter. So verzichtet die Verwaltung darauf, die bei vielen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen vorhandene Bereitschaft zu Engagement und Kreativität für sich zu erschließen. Sie signalisiert damit eine "Politik der Unterforderung", die durch die Entkoppelung von Bezahlung und persönlicher Leistung noch unterstrichen wird.

Schließlich schadet der Kommunalverwaltung ihr Ruf, das berufliche Fortkommen werde vor allem vom Besitz des "richtigen" Parteibuchs gesteuert, und die Politik greife unmittelbar in die Verwaltungsarbeit ein. Dies ist heute nicht mehr vermittelbar. Die sinkende Attraktivität der Kommunalverwaltung für qualifiziertes Personal bedroht ihre Funktionsfähigkeit. Dabei hätte es die Verwaltung, die im Bezahlungsniveau auf weite Strecken nicht mit dem privaten Sektor Schritt halten kann, noch nötiger als dieser, Arbeitsplätze mit Gestaltungsspielräumen, persönlicher Ergebnisverantwortung und leistungsgerechter Bezahlung bereitzustellen.

2.2.4 Legitimitätslücke

Das Verhältnis der Kommunen zu ihren Bürgern ist schwieriger geworden. Legitimität muß täglich neu erkämpft werden.

Die Bürger möchten, daß die Kommunalverwaltung sie ernst nimmt und auf sie hört. Bis zu einem gewissen Grade sind sie bereit, auf gewohnte Leistungen zu verzichten, wenn die Verwaltung die Notwendigkeit hierzu nachvollziehbar begründen kann. Häufig kann bei den Bürgern sogar die Bereitschaft geweckt werden, bisher von der Kommune erbrachte Leistungen in eigene Regie zu übernehmen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Verwaltung im Bürger nicht mehr das "betreute" Verwaltungssubjekt sieht, sondern lernt, ihn als vollwertigen Partner zu akzeptieren.

Angesichts teurer werdender kommunaler Leistungen verlangen Bürger und Wirtschaft immer dringlicher ein faires Preis-/Leistungsverhältnis und eine angemessene Qualität, wozu auch eine schnelle Leistungserbringung gehört. Bürokratische Inflexibilität und Selbstbezogenheit werden immer weniger toleriert, beim Publikum und in den Medien stoßen solche Erscheinungen auf wachsende Kritik. Die Verwaltungen müßten in der Lage sein, auf diese Kritik mit dem Nachweis zu antworten, daß viele, wenn nicht die meisten kommunalen Leistungen durchaus ihr Geld wert sind. Dieser Nachweis scheitert häufig schon daran, daß bei vielen Leistungen die genauen Kosten nicht bekannt sind. Zunächst ist also die Schaffung einer größeren Leistungstransparenz notwendig. Auch von interkommunalen Kosten- und Leistungsvergleichen wird noch zu wenig Gebrauch gemacht.

Eine regelmäßige öffentliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität der kommunalen Dienstleistungen würde nicht nur das Informationsbedürfnis einer kritischen Bürgerschaft befriedigen, sondern auch die Verwaltung selbst zu noch besseren Leistungen anspornen. Voraussichtlich werden die Kommunalpolitiker von den Verwaltungen fordern, dieses bislang vernachlässigte Instrument der Legitimitätssicherung bereitzustellen.

2.3 Überholtes Leitbild

Die aufgezeigten Funktionsmängel legen den Schluß nahe, daß das kommunale Verwaltungsmodell, das uns viele Jahrzehnte gute Dienste geleistet hat – die deutsche Kommunalverwaltung ist noch immer eine der zuverlässigsten der Welt –, heute an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit und öffentlichen Akzeptanz stößt. Woran liegt das? Obwohl die kommunale Selbstverwaltung seit ihren Ursprüngen im frühen 19. Jahrhundert weit überwiegend (im Rahmen der Gesetze) Leistungen erbringt und nicht "Gesetze vollzieht", hat sie das Selbstverständnis einer Vollzugsverwaltung angenommen. Das läßt sich gut an der bis zum heutigen Tag primär rechtsanwendungsorientierten Ausbildung des allgemeinen Verwaltungsdienstes ablesen. Inzwischen sind die gesellschaftlichen Bedingungen komplexer und die wirtschaftlichen Zwänge härter geworden. Anteil und Umfang der Dienstleistungen der Kommunalverwaltung sind spektakulär gewachsen, was zu einer enormen Steigerung der Personalkosten und einem bedeutenden Kapitaleinsatz geführt hat. Gegenüber dem nach wie vor qualifiziert zu gewährleistenden Rechtsvollzug haben sich Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte, eine flexible Leistungshaltung im Hinblick auf die Bürger und Kunden, Aufmerksamkeit für den politischen Willen der Vertretungskörperschaft, die Beobachtung konkurrierender Leistungsanbieter und die Sorge für die eigenen Mitarbeiter immer mehr in den Vordergrund geschoben. Diesen neuen Anforderungen kann die Kommunalverwaltung nicht gerecht werden, solange sie am Selbstverständnis und an den Konstruktionsprinzipien einer primär rechtsvollziehenden Verwaltung festhält. Sie bedarf einer Modernisierung auf der Grundlage eines neuen Leitbildes.

2.4 Das neue Leitbild: Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung

Auf dem Weg zum "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" haben die Kommunen inzwischen wichtige Schritte getan. Ein Prozeß der Entbehördlichung ist unübersehbar. Selbst in der Eingriffsverwaltung tritt das Dienstleistungselement immer stärker hervor. Man hat die Mitarbeiter geschult, die Beratungsqualität ist gestiegen, die Bescheide sind verständlicher geworden, die Verwaltung diskutiert und verhandelt selbst dort, wo sie anordnen könnte. Aber nicht nur objektiv – im Hinblick auf ihre Produktpalette –, sondern auch subjektiv – im Selbst- und Wunschbild der gewählten Politiker und vieler Mitarbeiter – hat sich die Kommunalverwaltung einem Dienstleistungsunternehmen angenähert.

Trotz dieser unbestreitbaren Veränderungen empfinden wir noch immer Unbehagen, wenn vom Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung die Rede ist. Ein wirkliches Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung müßte heute etwa so aussehen:

- Es ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich daher "von außen nach innen".

- Es denkt in Produktzyklen und paßt seine Leistungen laufend der veränderten Nachfrage und selbstverständlich den vorhandenen Mitteln an.

- Dabei achtet es auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte

Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.

o Es investiert in seine Mitarbeiter, setzt ihnen Leistungsziele und bietet ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung.

Von diesem Bild ist die heutige Kommunalverwaltung noch eine ganze Strecke entfernt. Es sind noch viele Hürden aus dem Weg zu räumen.

An dieser Stelle ist eine Klarstellung notwendig. Eine Kommunalverwaltung, die sich als Dienstleistungsunternehmen versteht und sich entsprechend organisiert, wird damit nicht zu einer Firma. Ebenso wenig wird ihre Vertretungskörperschaft zu einem Aufsichtsrat, der nur noch die Verwaltungsführung kontrolliert und auf sein Recht, als oberstes Kommunalorgan die politische Richtung zu bestimmen und die wichtigen inhaltlichen Entscheidungen selbst zu treffen, verzichtet. Als politisches Gemeinwesen ist die Kommune ihren Einwohnern für die Durchsetzung spezifisch öffentlicher, gemeinwohlorientierter Ziele verantwortlich: Innerer Friede, gesunde Lebensbedingungen, gerechter Zugang zu bestimmten Grundleistungen, Schutz der Schwachen. Es kann daher beim Umbau der Kommunalverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen kein blindes Nachahmen von Strukturen und Instrumenten aus dem privaten Sektor geben. Im übrigen ist dieser keineswegs immer vorbildlich. Auch in der Wirtschaft gibt es Mißmanagement, verschlafene Entwicklungen und Bürokratieprobleme. Für eine Kommune, die ihre öffentliche und daseinsvorsorgende Aufgabe im Auge behält, kann der Blick auf den privaten Sektor jedoch sehr lohnend sein.

2.5 Der Übergang zum neuen Leitbild: Ein Steuerungsproblem

Die Modernisierung der Kommunalverwaltung auf der Grundlage des Leitbildes "öffentliches Dienstleistungsunternehmen" ist ein Steuerungsproblem und kein Problem der Rechtsordnung. Kaum einer der festgestellten Steuerungsmängel wurde vom Staat erzwungen. Keine Rechtsvorschrift hat Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung je daran gehindert,

o die kommunalpolitischen Entscheidungen an einer mittelfristigen Entwicklungsperspektive zu orientieren,
o durch eine bewußte Politik des Haushaltsausgleichs politische Handlungsreserven vorzuhalten,
o den Fachbereichen Leistungsziele vorzugeben,
o durch Strukturanpassung und Ressourcenumschichtung das Leistungsangebot schneller an Nachfrageveränderungen anzupassen,
o die Beteiligungsunternehmen wirksamer zu steuern,
o Arbeitsplätze mit echten Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen,
o den beruflichen Aufstieg des Personals ausschließlich nach Leistungskriterien zu steuern,
o über die kommunalen Leistungen öffentlich Rechenschaft zu legen.

Im Gegenteil, alles dies wird vom geltenden Recht eher gefördert, ja zum Teil ausdrücklich gefordert. Danach könnten Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik auch ganz anders "laufen". Die Elemente einer den heutigen Anforderungen gewachsenen Kommunalverwaltung sind offensichtlich vorhanden. Was verändert werden muß, ist ihre Dynamik, d.h. die Steuerung ihres Zusammenspiels. Nicht grundlegend andere Gesetze braucht die Kommunalverwaltung, um ein wirkliches öffentliches Dienstleistungsunternehmen zu werden, sondern ein anderes Steuerungsmodell.

3 Das Neue Steuerungsmodell

Das Ziel, die Kommunalverwaltung zum öffentlichen Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln, ist erreichbar. Das zeigen die Erfahrungen vergleichbarer westlicher Industriestaaten (3.5), die den gleichen Zwängen schon vor etwa zehn Jahren ausgesetzt waren. Die Umwandlung ist ein Prozeß, der auf

- o den schrittweisen Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie
- o die Aktivierung dieser Struktur durch Wettbewerb

hinausläuft. Die mit dem Umwandlungsprozeß einhergehenden Verhaltensänderungen werden letztlich eine andere "Verwaltungskultur" erzeugen.

3.1 Modellbildung

Das Neue Steuerungsmodell ist der Bedingungszusammenhang, der geschaffen werden muß, damit das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung funktionieren kann. Da die örtlichen Bedürfnisse, aber auch die kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind, darf man sich darunter keinen "Modellbaukasten" vorstellen, der, nach Gebrauchsanweisung zusammengesetzt, auf jede örtliche Situation paßt. In unserem Fall hat der Ausdruck "Modell" eine andere Bedeutung. Er meint, daß die Beschreibung nur modellhaft – im Sinne einer Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen (Essentials) für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen – sein kann. So verbleibt Spielraum, das Modell "maßgeschneidert" in örtlichen Varianten einzuführen.

Von dem Modell kann die Praxis folgende Hilfestellungen erwarten:

- o Orientierungshilfe (Kompaßfunktion) – gehen wir in die richtige Richtung?
- o Koordinierungshilfe – passen die geplanten Maßnahmen zusammen?
- o Meßlatte – wo stehen wir?

An das Neue Steuerungsmodell muß die kommunale Selbstverwaltung folgende Leistungserwartung richten:

Es muß in der Lage sein,

- o alle kommunalen Aufgaben (gleichgültig, ob sie von der Verwaltung, von kommunalen Unternehmen, in Kooperation mit öffentlichen oder gemeinnützigen Partnern oder von Privaten erbracht werden)
- o nach einheitlichen Grundsätzen
- o demokratisch, d.h. unter eindeutiger Rats-/Kreistagsverantwortung
- o und zugleich wirtschaftlich, effektiv, und abnehmer(kunden)orientiert

zu steuern.

3.2 Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur

3.2.1 Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Kontraktmanagement

Verantwortungsabgrenzung

Typisch für viele Kommunen ist eine Verantwortungsvermischung zwischen Politik und Verwaltung. Durch sie wird die Politik in fachliche Fragen der Leistungserstellung hineingezogen und läuft Gefahr, für rein bürokratische Interessen – z.B. das Expansionsinteresse oder das fachliche Perfektionierungsstreben eines Fachbereichs – eingespannt zu werden. Das Gegenstück zur bürokratischen Instrumentalisierung der Politik ist häufig eine Politisierung des Verwaltungsapparats. Bei der heutigen Fülle und Komplexität der Aufgaben ist ein ehrenamtlicher Rat/Kreistag nicht mehr in der Lage, die Kommune "eigenhändig" zu verwalten. Der Ehrgeiz, dies doch zu tun, bleibt zwangsläufig punktuell und zusammenhanglos und läuft Gefahr, unerwünschte Nebenwirkungen wie Unwirtschaftlichkeit oder Demotivierung der Verwaltung zu erzeugen. Vor allem lenkt er das oberste Kommunalorgan von seiner Hauptaufgabe ab, in der es durch kein anderes Organ ersetzt werden kann: zu definieren, was sich in den einzelnen Politikfeldern oder gegenüber bestimmten Zielgruppen verändern soll – m.a.W. welche kommunalpolitischen Ziele erreicht werden sollen – sowie zu kontrollieren, ob der Verwaltungsapparat diese Ziele konsequent verfolgt und erreicht. Nur wenn der ehrenamtliche Rat/Kreistag sich auf diese Hauptaufgabe konzentriert, statt sich in Verfahrens- und Vollzugsdetails zu verlieren, kann er hoffen, den Hauptgegenstand seines kommunalpolitischen Interesses und Strebens in die Hand zu bekommen: die Produkte der Verwaltung.

Dies setzt eine klare Verantwortungsaufteilung zwischen Politik und Verwaltung voraus, die wie folgt aussehen muß:

- Verantwortung des obersten Kommunalorgans
  - Unternehmensphilosophie (z.B. gewünschter Umfang der disponiblen Aufgaben, gewünschte Fertigungstiefe), Führungsstruktur und Rahmenbedingungen für eine optimale Verwaltungsleistung festlegen.
  - Ziele setzen, d.h. Leistungsaufträge erteilen. Voraussetzung ist die Definition der Leistungen (nachstehend meist Produkte genannt) nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten.
  - Den Fachbereichen der Verwaltung Produktbudgets und Handlungsspielräume zur Erfüllung ihres Leistungsauftrags übertragen.
  - Die Erfüllung der Leistungsaufträge laufend kontrollieren und die Aufträge erforderlichenfalls anpassen.
- Verantwortung der Verwaltung
  - Den Leistungsauftrag erfüllen, d.h. die definierten Produkte erstellen.
  - Der Politik laufend über Auftragsvollzug und Abweichungen berichten (Ergebnisverantwortung).

In dieser Führungsstruktur tritt die Politik deutlich als Auftrag- und Kapitalgeber für die kommunalen Leistungen auf, die die Verwaltung als Auftragnehmer sodann erbringt. Die Politik ist für das Was, die Verwaltung für das Wie der kommunalen Leistungserstellung verantwortlich.

Kontraktmanagement

Ist dergestalt über die jeweilige Verantwortung Klarheit geschaffen, können zwischen der politischen Führung und der Verwaltung über die von den Fachbereichen zu erzeugenden Leistungen oder Produkte (nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe) und die ihnen dafür zuzubilligenden Budgets Vereinbarungen getroffen werden. Fixiert werden diese zweckmäßigerweise im Rahmen des Haushaltsplanbeschlusses. Für derartige Leistungsvereinbarungen hat sich die Bezeichnung Kontraktmanagement eingebürgert.

Auch innerhalb der Verwaltung gilt der Grundsatz des Kontraktmanagements. Die Fachbereichsleitungen müssen ihren Leistungsauftrag auf die verantwortlichen Mitarbeiter, die im Fachbereich die Einzel- und Teilleistungen erstellen, herunterbrechen und mit ihnen ebenfalls Absprachen über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume treffen. Dabei sollte die Managementverantwortung soweit wie möglich nach unten verlagert werden.

Die Kommune muß auch diejenigen Leistungen, die sie nicht vom eigenen Verwaltungsapparat erzeugen läßt, ausreichend steuern können, z.B. im Hinblick auf Preis, Qualität und Art des Angebots. Daher muß der Grundsatz des Kontraktmanagements, d.h. der konkreten Leistungs- und Preisabsprache auch zwischen der Kommune und Dritten (z.B. kommunalen Unternehmen und anderen öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Leistungsanbietern) gelten, deren sie sich zur Erstellung kommunaler Leistungen bedient.

3.2.2 Bauplan der Verwaltung

3.2.2.1 Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich

Blickpunkt Leistungsergebnis

Kontraktmanagement zielt darauf ab, das Interesse und die Aufmerksamkeit der Fachbereiche an erster Stelle auf ihr Leistungsergebnis zu richten. Technisch wird dies wie folgt bewirkt: Die vom Fachbereich zu erzeugenden Leistungen (Produkte) werden klar definiert. Um sie erstellen zu können, erhält der Fachbereich ein auf die Produkte bezogenes Budget, aus dem er alle zur Produkterstellung notwendigen Leistungen (auch Dritter) bezahlen muß. Leistungen, die er von anderen Organisationseinheiten der Verwaltung bezieht, sind grundsätzlich entgeltlich. (Konsequenterweise dürfen die Fachbereiche nicht auf Dauer gezwungen werden, Leistungen, die sie auf dem Markt billiger erwerben können, von einer Dienststelle der Verwaltung zu beziehen). Das Budget ist nicht vermehrbar. Die im Laufe des Haushaltsjahres auftretenden normalen Soll-Ist-Abweichungen nach oben und unten sind innerhalb des Budgets aufzufangen. Zusätzliche Mittel werden vom Rat/Kreistag nur zugeteilt, wenn eine erhebliche Aufgabenausweitung stattfindet, die für den Fachbereich nicht planbar war, und interne Ausgleichsmöglichkeiten zuvor ausgeschöpft wurden. Ob ein Fachbereich gut oder weniger gut gearbeitet hat, wird am Grad der Erfüllung der Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) gemessen.

Übertragung der Ressourcenverantwortung

Um so arbeiten zu können, brauchen die Fachbereiche ausreichende Handlungsspielräume. Es muß ihnen überlassen sein, wie sie ihren Leistungsauftrag im einzelnen erfüllen. Daher ist ihnen die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz ihrer Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) zu übertragen. Im Rahmen zentral vorgegebener Regeln können sie ihre Ressourcen frei bewirtschaften, untereinander austauschen oder in das nächste Haushaltsjahr übertragen.[1]

Erst mit der Übertragung der Ressourcenverantwortung können die Fachbereiche Kunden- und Marktverantwortung entwickeln. Heute kann ein Fachbereichsleiter, in dessen Dienststelle regelmäßig unzumutbare Wartezeiten entstehen, oft geltend machen, das Problem sei nicht von ihm, sondern vom Hauptamt erzeugt, das seine wiederholten Anträge auf Stellenvermehrung stets abgelehnt habe. Enthält seine Leistungsdefinition jedoch Aussagen zu höchstzulässigen Wartezeiten und kann er über seine Ressourcen weitgehend frei von Genehmigungen und Einzeleingriffen verfügen, z.B. in Absprache mit dem Personalrat für flexiblen Personaleinsatz entsprechend dem Publikumsandrang sorgen, wird er die Wartenden allmählich als "seine" Kunden wahrnehmen und ihnen gegenüber in die Rolle des Dienstleisters schlüpfen. Erst jetzt ist er in der Lage, die umfassende Managementverantwortung für seinen Bereich zu tragen (dezentrale Gesamtverantwortung).

Zur wirksamen Wahrnehmung der Ressourcenverantwortung müssen den Fachbereichen im Prinzip die folgenden Management-, Steuerungs- und Controllingaufgaben übertragen werden:

- Organisation und Personaleinsatz
- Informationsversorgung und Automatisierung
- Haushalts- und Ressourcenplanung
- Mittelbewirtschaftung
- Vor- und Nachkalkulation der Leistungen
- Kosten- und Leistungsrechnung, Kenn- und Richtzahlen
- Betriebswirtschaftliche Abweichungsanalyse
- Berichterstattung.

Die Fachbereiche haben der politischen Führung regelmäßig über die Erfüllung ihres Leistungsauftrags zu berichten und für Abweichungen geradezustehen. Sie legen einen eigenen Rechnungsabschluß vor.

Persönliche Ergebnisverantwortung

Innerhalb der Fachbereiche muß die Verantwortung für das Leistungsergebnis soweit wie möglich nach unten bis auf einzelne Mitarbeiter verlagert werden. Mit der persönlichen Ergebnisverantwortung nutzt das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung das Führungs- und Kreativpotential seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Um die persönliche Ergebnis-

1) KGSt-Bericht Nr. 12/1991, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell

verantwortung organisatorisch abzusichern, muß zwischen fachlicher Produktverantwortung, Ressourcenverantwortung und aufbauorganisatorischer Leitungsverantwortung auf allen Verwaltungsebenen Deckungsgleichheit geschaffen und ein funktionierendes Fachbereichs-Controlling vorhanden sein.

Konzernstruktur

Die Definition von Leistungszielen und die Übertragung der Ressourcenverantwortung macht die Fachbereiche zu weitgehend selbständigen Leistungseinheiten innerhalb der Verwaltungsorganisation und der Haushaltswirtschaft. Es entstehen Organisationseinheiten, die die Flexibilitätsvorteile des Eigenbetriebs mit den Steuerungsvorteilen der Regie verbinden. Die Verwaltung wächst auf diese Weise in eine Konzernstruktur hinein (Konzern Kommunalverwaltung im engeren Sinn). Damit der "Konzern" steuerbar bleibt, muß die Zahl der Personen, die gegenüber dem politischen Auftraggeber, die unmittelbare Verantwortung für das Leistungsergebnis eines Fachbereichs tragen (Wahlbeamte), überschaubar sein.

3.2.2.2 Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich

Damit die teilautonomisierten, sich selbst steuernden Fachbereiche weiterhin als einheitliche Kommunalverwaltung führbar bleiben, muß zwischen Fachbereichsebene und Politik eine der Verwaltungsführung zugeordnete Organisationseinheit für die nicht dezentralisierbaren strategischen Steuerungs- und Controllingaufgaben verantwortlich sein. Sie wird im folgenden als Zentraler Steuerungsbereich bezeichnet.

Der Zentrale Steuerungsbereich hat folgende Kernaufgaben:

- Unterstützung des Rats/Kreistags und der Verwaltungsführung, insbesondere Bereitstellung der für die politischen Zielsetzungs- und Steuerungsaufgaben einschließlich der strategischen Planung erforderlichen Informationen.

- Koordination der Fachplanungen der Fachbereiche aus der Sicht der Gesamtpolitik des Rats/Kreistags und der von ihm beschlossenen Schwerpunkte der kommunalen Entwicklung.

- Entwicklung und Vollzugskontrolle zentraler Leitlinien der Personal-, Organisations-, Finanz- und Automationspolitik.

- Planung, Vollzugskontrolle und Sicherung des Ausgleichs des Gesamthaushalts. Konsolidierung der Teilhaushalte/Wirtschaftspläne der Fachbereiche.

- Analyse und Überprüfung der Leistungen der Fachbereiche im Rahmen des Berichtswesens.

- Steuerung und Kontrolle der zentralen Datenbanken (Finanz- und Personalinformationssystem) und Planung der fachbereichsübergreifenden informationstechnischen Infrastruktur.

- Ständige Verbesserung des Steuerungsinstrumentariums.

- Beteiligungsverwaltung, zentrales Beteiligungscontrolling.

Diese Aufgaben haben die Wirkung, die Verwaltung transparenter und damit besser steuerbar zu machen. Nur wenn das oberste Kommunalorgan auf diese Weise laufend und eingehend über das Verwaltungsgeschehen informiert wird, kann von ihm erwartet werden, daß es der Verwaltung Vertrauen schenkt, die Durchführungsverantwortung der Fachbereiche respektiert und sich der heute üblichen Einzeleingriffe in den Prozeß der Leistungserstellung weitgehend enthält.

Die beschriebene Steuerung der Fachbereiche "auf Abstand" ist im Grundsatz auch die adäquate Form der Steuerung der kommunalen Eigenbetriebe und -gesellschaften (Konzern Kommunalverwaltung im weiteren Sinn) durch das oberste Kommunalorgan, das sich dazu einer professionellen Beteiligungsverwaltung bedient. Wie lang die "Leine" sein soll, an der die einzelnen Beteiligungsunternehmen geführt werden, ist politisch zu entscheiden.

Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur ist die organisatorische Voraussetzung dafür, daß die Kommunalverwaltung wie ein Dienstleistungsunternehmen funktionieren kann. Sie allein reicht dazu jedoch nicht aus. Zusätzlich müssen instrumentelle (3.3) und kontextuelle (3.4) Voraussetzungen geschaffen werden.

3.3 Outputsteuerung

3.3.1 Von der Input- zur Outputsteuerung

Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs-(Output)seite her möglich. Der Rat/Kreistag muß die "Produkte" der Verwaltung in die Hand bekommen. Das ist heute nicht der Fall. Die herkömmliche Steuerung der Kommunalverwaltung erfolgt hauptsächlich über den Input, d.h. über die (zentrale) Zuteilung von Ressourcen. Die Haushaltspläne sagen an Hunderten von Stellen, wieviel Geld die Verwaltung ausgeben darf, aber nirgends präzise, welche Leistungen (Produkte) sie mit diesem Geld erzeugen soll. Aufgrund der reinen Inputsteuerung erhält die Verwaltung bei der Gestaltung zahlreicher Leistungen eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit. Ein Verwaltungsapparat, der nicht immer wieder sagen muß, was er mit dem bei der Politik beantragten Geld konkret tun wird, bildet, wie gezeigt wurde, laufend unkontrollierte Reserven, d.h. er legt politisch benötigte Ressourcen still. Eine politische Führung, die hinnimmt, daß die Verwaltung ihre Leistungen auf weite Strecken selbst definiert, verzichtet auf die Substanz ihres Budgetrechts. Das Fehlen einer durchgängigen, stringenten Verbindung zwischen Ressourceninput und Leistungsoutput ist ein Konstruktionsmangel der heutigen Verwaltung, der sich durch noch so viele punktuelle Eingriffe in die Produktionsprozesse der Verwaltung nicht beheben läßt.

Die Basisgröße, auf der die Verbindung zwischen Input und Output herstellbar ist, ist das Produkt.

3.3.2 Kernbegriff Produkt

Zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her müssen Planung, Vollzug und Rechenschaftslegung aller Verwaltungsaktivitäten auf den beabsichtigten Output ausgerichtet werden. Das erfordert zwei Schritte:

Zum einen müssen die unzähligen Einzelaktivitäten der Verwaltung zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen bzw. Produkten zusammengefaßt werden. Primäre Kriterien der Produktbildung sind die politisch-strategischen Ziele der Kommune, die Erwartungen der Bürger/Abnehmer an ganzheitliche Leistungsangebote sowie innerhalb der Verwaltung das Erfordernis einer möglichst eindeutigen Ergebnis- und Kostenverantwortung. Von nachrangiger Bedeutung sollten organisationsinterne Gesichtspunkte wie die bestehende Aufgabenzuordnung oder die Systematik von Rechtsvorschriften sein.

Zum anderen ist für jedes Produkt festzulegen, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen. Daraus läßt sich die Detailgestaltung des Produkts nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten ableiten.

3.3.3 Integration des Produktkonzepts in das Rechnungswesen

Zur Grundlage wirksamer Outputsteuerung kann das Produktkonzept nur werden, wenn das tägliche Verwaltungshandeln auf dieses Konzept fixiert wird. Zu diesem Zweck müssen Haushaltsplanung und -vollzug, Berichtswesen und Kostenrechnung auf dem Produktbegriff aufbauen.

Auf der Haushaltsebene schlägt sich das wie folgt nieder: Der Haushaltsplan ist flächendeckend in Produkte gegliedert. Jedem Produkt werden die für seine Erstellung erforderlichern Kosten (Personal-, Sach- und kalkulatorische Kosten) sowie weitere Produktinformationen (Mengen- und Qualitätsangaben, Bestimmung der Zielgruppe, produktspezifische Einnahmen, personalwirtschaftliche und organisatorische Informationen usw.) zugeordnet. So entstehen Produktbudgets, in denen die gewünschten Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit (Outputs) mit den dafür zu budgetierenden Ressourcen verkoppelt sind. Diese Art der Haushaltsgestaltung macht die Verwaltung ungleich transparenter, als sie sich heute darstellt. In der Kombination mit persönlicher Ergebnisverantwortung im Sinne des Kontraktmanagements - diese setzt, wie unter 3.2.2.1 ausgeführt, Deckungsgleichheit zwischen fachlicher Produktverantwortung und aufbauorganisatorischer Leitungsverantwortung voraus - führt dies zu einer erheblich verbesserten Steuerbarkeit der Verwaltung.

Die Konzernstruktur der Verwaltung (3.2.2.1) legt es nahe, zwischen einem Gesamt("Konzern")haushalt der Kommune und den Teilhaushalten der Fachbereiche zu unterscheiden. Der Gesamthaushalt mit seiner verdichteten Produktinformation dient der politischen Prioritätensetzung und strategischen Steuerung der kommunalen Aktivitäten durch den Rat/Kreistag. Die aus dem Gesamthaushalt 1 : 1 abgeleiteten Teilhaushalte stellen sich als detaillierte Wirtschafts- und Maßnahmenpläne der Fachbereiche dar. Sie enthalten nicht nur die fachlichen und finanziellen, sondern auch die organisatorischen, personalwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Ziele der Fachbereiche und bilden den "Managementkontrakt" zwischen Fachbereich und politischer Führung. Damit werden sie auch zur Basis des Berichtswesens. Die Fachbereiche berichten in den vom Rat/Kreistag gewünschten Zeitabständen über den Planvollzug, wobei die Abweichungen von der Planung und die Reaktionen darauf im Vordergrund stehen sollten.

Wichtig ist, daß der Schwenk von der Input- zur Outputsteuerung zu Beginn nicht mit überhöhten Anforderungen an die Definition der erwarteten Ergebnisse belastet wird. Die steuerungsgeeignete Definition von Outputs ist bei den zahlreichen öffentlichen Leistungen, die nicht mit quantitativen

oder monetären Maßstäben gemessen werden können, schwierig. Hinzu kommt, daß die Verwaltungsmitarbeiter darin wenig geübt sind. Das ist jedoch kein Grund zur Resignation. Zum Einstieg in die Outputsteuerung genügt die "bestmögliche" vorhandene Produktinformation, auch wenn sie die Realität zunächst nur annäherungsweise abbildet. Im Vergleich mit dem Zustand der Nichtinformation oder bloßer Vermutungen ist dies schon ein wesentlicher Fortschritt. Mit wachsender Übung wird die Verwaltung ihre Outputinformation von Jahr zu Jahr verbessern können.

3.3.4 Qualitätsmanagement

Der Qualitätsdruck auf die Kommunalverwaltung steigt, und zwar nicht nur dort, wo sie im Wettbewerb mit anderen Leistungsanbietern steht. Die heutige Verwaltungsstruktur ist jedoch nicht auf gesamthafte Qualitätsorganisation, sondern auf arbeitsplatzbezogene Ordnungsmäßigkeit angelegt. Das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung muß seine Produktionsprozesse mit dem Ziel direkter Abnehmerorientierung umgestalten. Dies erfordert – als Unterfall der Outputsteuerung – ein durchgängiges Qualitätsmanagement. Voraussetzung ist eine laufende systematische Ermittlung der Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an die kommunalen Dienstleistungen, z.B. durch Umfragen, Auswertung von Beschwerden und Nutzung der Verbesserungsvorschläge der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Bürgerservice. Qualitätszirkel können ein nützliches Instrument sein.

Ausländische Kommunalverwaltungen führen zunehmend Total Quality Management-Programme ein und erlassen Qualitätsrichtlinien, die die internationalen Standards erfüllen. Die Bedeutung des Qualitätsthemas wächst schnell.

3.4 Aktivierung der neuen Struktur durch Wettbewerb

Eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur und ein funktionierendes Instrumentarium der Outputsteuerung gewährleisten allein noch nicht, daß das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung seine volle Leistung auch tatsächlich erbringt. Die neue Struktur muß jetzt "unter Strom gesetzt werden". Das Mittel hierzu ist der Wettbewerb. Da wegen des Monopolcharakters zahlreicher kommunaler Leistungen vom Markt kein Wettbewerbsdruck ausgeht, müssen Wettbewerbssurrogate ausreichen. Dazu gehören der interkommunale Leistungsvergleich ("Betriebsvergleich") sowie Vergleiche mit privaten Preisen. Diese Instrumente sind wie folgt einsetzbar:

- o Interkommunaler Leistungsvergleich allein:

  - bei Leistungen der "klassischen" Hoheits- und Eingriffsverwaltung (z.B. Ordnungsbehörde, Bauaufsicht), die aus Rechtsgründen nicht privatisierbar sind.

- o Interkommunaler Leistungsvergleich und Vergleich mit privaten Preisen durch Einholung von Angeboten

  - bei Leistungen der Daseinsvorsorge wie Energieversorgung, ÖPNV, Straßenreinigung

- bei Annexaufgaben wie Gebäudereinigung, Grünflächenunterhaltung, DV-Leistungen

- bei Routine-Verwaltungsleistungen

o Interkommunaler Leistungsvergleich und Vergleich mit Tarif- und Honorarordnungen

- bei "freiberuflichen" Leistungen, die sich die Kommune mit eigenem Personal erbringt, z.B. Architekten- und Ingenieurleistungen, Rechtsberatung

- bei vorbereitenden Arbeiten im Rahmen der Hoheitsverwaltung, z.B. Statikprüfung für die Baugenehmigung.

Einem weltweiten Trend zu mehr Wettbewerb folgend, wird die Rechtsentwicklung auf EG-Ebene die Kommunalverwaltung voraussichtlich vermehrt dem echten Wettbewerb mit privaten oder gemeinnützigen Anbietern aussetzen. Dies braucht die Kommunalverwaltung nicht zu scheuen. In England, wo die Kommunen seit Jahren gesetzlich verpflichtet sind, einen großen (und weiter wachsenden) Teil ihrer Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen zu erbringen, werden 80 % der Ausschreibungen vom kommunalen Anbieter gewonnen. Auf diese Weise konnten erhebliche Produktivitätsgewinne realisiert und finanzielle Handlungsspielräume zurückgewonnen werden. Die Kommunalverwaltung ist keineswegs, wie viele meinen, "von Natur aus" wettbewerbsunfähig. Wie jedes private Dienstleistungsunternehmen braucht sie die Herausforderung des Wettbewerbs, um leistungs- und innovationsfähig zu bleiben.

3.5 Neues Steuerungsmodell und internationaler Reformtrend

Die vorstehende Skizze des Neuen Steuerungsmodells ist an internationalen Entwicklungstrends orientiert, die sich zunehmend auch auf Deutschland auswirken.[2]

Ausgehend von den USA hat seit Ende der siebziger Jahre in allen mit der Bundesrepublik vergleichbaren westlichen Industriestaaten eine Einstellungsveränderung der Öffentlichkeit zur Kommunal- und Staatsverwaltung stattgefunden, die bisweilen erdrutschartig verlief. Ihre Auswirkungen sind bemerkenswert konvergent. Überall ging es darum, die Kommunalverwaltung von einer primär behördlich geprägten Eingriffs- und Betreuungsapparatur zu einer kostenbewußten, marktnahen, mit ihren Bürgern zusam-

---

2) Literaturhinweise: 1. Banner, G. und C. Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln u.a. (Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer) 1993. Das Buch enthält die Beiträge zum KGSt-Symposium Leistungsfähige Kommunen im gemeinsamen Europa: Neue Managementkonzepte auf dem Prüfstand, das am 19. und 20. November 1992 in Köln stattfand. 2. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Carl Bertelsmann-Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh 1993. Band 1 enthält die Dokumentation zur internationalen Recherche, Band 2 dokumentiert das internationale Symposium und die Preisverleihung. 3. Hill, H. und H. Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Dokumentation der 61. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1993 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin (Duncker und Humblot) 1993

menarbeitenden "Problemlösungseinrichtung" umzuwandeln. Zu diesem Zweck wurden in allen Ländern Anstrengungen unternommen, die kommunalen Leistungen transparenter zu machen, die Verwaltung zu dezentralisieren, den Fachbereichen die ganzheitliche Managementverantwortung für ihre Aufgabe zu übertragen und die Rollen von politischer Führung und professioneller Verwaltung klarer voneinander abzugrenzen.

Von dieser internationalen Bewegung blieb die Bundesrepublik, wahrscheinlich wegen des vergleichsweise günstigen Zustands ihrer öffentlichen Finanzen, bis vor wenigen Jahren fast unberührt. 1990 lenkte die KGSt die Aufmerksamkeit der Kommunalverwaltung auf die Reform in den Niederlanden.[3] Aus einer Reihe niederländischer Reformkommunen wurde Tilburg als "Vorzeigestadt" ausgewählt, weil das neu entwickelte Finanzsteuerungssystem dieser Stadt den höchsten vorfindbaren Grad an instrumenteller Geschlossenheit und Unternehmensähnlichkeit aufwies. Die Regeln, nach denen die Führungskräfte einer (privaten oder öffentlichen) Verwaltung an Geld kommen, entscheiden maßgeblich darüber, ob diese Verwaltung im Organisationstypus "Bürokratie" verharrt oder ob sie sich die Option zum Typus "Dienstleistungsunternehmen" sichert. Eine grundlegende Reform der finanziellen Steuerung ist daher immer auch Verwaltungsreform. Gerade das Beispiel Tilburg zeigt dies deutlich. Ein weiteres Motiv der KGSt, an der Steuerung der Finanzen anzusetzen, war die sich bereits abzeichnende kommunale Finanzkrise.

Es gab 1990 auch Argumente, die Aufmerksamkeit unserer Kommunalverwaltung auf die englischen Reformen zu lenken. In England war der Wandel der Kommunalverwaltung zu größerer Unternehmensähnlichkeit bis zu diesem Zeitpunkt schneller und radikaler verlaufen als anderswo. Der eigentliche Motor dieser Transformation war der staatlich verordnete "Markttest" für eine große Zahl kommunaler Leistungen. Der Wettbewerb als zentraler Antriebsmechanismus von Verwaltungsreformen nahm sich jedoch vor drei Jahren in deutschen Augen noch so exotisch aus, daß davon keine produktiven Denkanstöße zu erwarten waren. Dagegen sprachen mehrere Gründe dafür, zunächst die niederländische Kommunalverwaltung zum Anschauungsobjekt zu machen: der respektable Stand der Verwaltungsreform, die vergleichbare, kontinentaleuropäisch geprägte Verwaltungskultur, die gute Erreichbarkeit und die niedrige Sprachhürde.

Inzwischen hat die Überzeugung, daß die internationalen Reformtrends auch Deutschland erfassen werden und daß ausländische Erfahrungen uns durchaus bei der Lösung der eigenen Probleme helfen können, deutlich an Boden gewonnen.

---

3) Banner, G., Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, VOP 1/1991, S. 6-11. KGSt-Bericht Nr. 19/1992, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg

4 Umsetzung

4.1 Günstige Rahmenbedingungen schaffen

4.1.1 Örtlicher Überzeugungsprozeß

Die Einsicht, daß komplexe Organisationen nicht allein durch zentrale Vorgaben auf Leistungskurs gesteuert und unmittelbar auf ihren Markt ausgerichtet werden können, wächst. Das zeigt die öffentliche Diskussion über Geschäftsfeldsegmentierung, Kosten- und Verantwortungszentren, Budgetierung, Lean Management, flache Hierarchien, Projektarbeit u.ä.. Für diese Veränderungen gibt das Neue Steuerungsmodell den Rahmen ab. Mit der allgemeinen Feststellung, daß es in die Zeit paßt, ist allerdings für seine Umsetzung noch nichts bewirkt. Dazu bedarf es eines auf die örtliche Situation zugeschnittenen Überzeugungsprozesses, der versucht, durch Bündelung der Interessen wichtiger Akteure die kritische Masse für den Umbau der Verwaltung zu schaffen. Dabei gilt es, den Akteuren vor Augen zu führen, daß dieser Umbau ihren Eigeninteressen dient. Überzeugend ist immer auch der Hinweis auf bereits funktionierende örtliche Teillösungen.

4.1.1.1 Eigeninteresse der Beteiligten

Nachfolgend wird, mit allen Unsicherheiten, der Versuch gemacht einzuschätzen, welche "Standarderwartungen" die örtlichen Akteure aufgrund ihrer Interessenlage an die Kommunalverwaltung richten bzw. in Zukunft richten werden. Dieses Bild muß anschließend darauf abgeklopft werden, ob es die konkrete örtliche Situation trifft:

o Bürger

- Politiker und Parteien sollen zusammenarbeiten und die Probleme nicht nur diskutieren, sondern lösen
- Breites, preiswertes, qualitativ gutes Leistungsangebot
- Verwaltung soll
  -- die Bürger als Kunden und Partner behandeln
  -- gut erreichbar sein
  -- schnell entscheiden

o Wirtschaft

- Aufgeschlossenheit für die Belange der örtlichen Wirtschaft
- Attraktives, den Standort stützendes Leistungsangebot
- Schnelle, bestandssichere Entscheidungen
- Schonung der Steuer- und Abgabenzahler
- Konzentration auf das sog. "Kerngeschäft", in dem die Verwaltung nicht durch private Anbieter ersetzbar ist

o Kommunalpolitiker

- Größere Attraktivität des ehrenamtlichen Mandats: mehr Einfluß auf die wirklich wichtigen Entscheidungen bei geringerem Zeitaufwand
- Rückgewinnung kommunalpolitischer Handlungsspielräume
- Eine leistungsfähige, bürgernahe, transparente und politisch steuerbare Verwaltung

- Steuerbarkeit der Beteiligungsunternehmen im Rahmen der örtlichen Politikziele
- Breites, preiswertes Dienstleistungsangebot

o Mitarbeiter

- Sinnhafte, selbständige Arbeit mit Gestaltungsspielräumen
- Bessere Koordination und Zusammenarbeit
- Klare Leistungsaufträge
- Anerkennung für Leistung durch Vorgesetzte, Politiker und Bürger
- Abschied vom "bürokratischen" Image

o Verwaltungsführung

Weitgehend wie Kommunalpolitik, außerdem:
- Abgesprochene und realistische Zielvorgaben der Politik
- Mehr Vorausschau und Zukunftsverantwortung
- Bessere Steuerbarkeit der Verwaltung
- Mehr Bürger-und Kundennähe
- Gutes Verwaltungsimage, Attraktivität für qualifizierte Arbeitskräfte

o Fachbereiche

- Klare Leistungsaufträge und die dazu notwendigen Ressourcen
- Selbständigkeit beim Leistungsvollzug
- Mehr Handlungsfreiheit in finanzwirtschaftlicher, personalwirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht

o Finanzverwaltung

- Verfügung über die Standards der finanziellen Steuerung
- Haushaltsplanverfahren, das finanzpolitische Stetigkeit und Haushaltsausgleich erleichtert.
- Mehr Kosten- und Leistungsverantwortung der Fachbereiche
- Leistungsstarke, gut geführte Beteiligungsunternehmen
- Zentrale Eingriffsmöglichkeiten im Krisenfall

o Personalverwaltung und Organisation

- Verfügung über die Standards der Personal-, Organisations- und Automationspolitik
- Qualifiziertere Personalführung in den Fachbereichen
- Mehr Aufgabenkritik durch die Fachbereiche selbst
- Interner Beraterstatus in Personal-, Organisations- und Automationsfragen
- Attraktivität der Verwaltung für qualifizierte Arbeitskräfte

o Personalrat

- Beteiligung bei Strukturänderungen
- Schutz der Beschäftigten vor Überforderung durch Strukturänderungen
- Keine Entlassungen
- Kompetente, entscheidungsbefugte Gesprächspartner auf Fachbereichs- und Zentralebene.

Auf den ersten Blick erscheint das Neue Steuerungsmodell geeignet, zumindest einem großen Teil der angenommenen Erwartungen Rechnung zu tragen. Eine Verfeinerung des Standardbildes gibt den örtlichen Reformpromotoren jetzt die Möglichkeit, die konkrete Änderungsbereitschaft bzw. Verhinderungsmacht der Akteure besser einzuschätzen. Die Frage, ob es möglich erscheint und was getan werden muß, um divergierende Interessen ausreichend zu bündeln und auf das Veränderungsziel auszurichten, kann jetzt genauer beantwortet werden.

4.1.1.2 Funktionierende Teillösungen

Im örtlichen Überzeugungsprozeß hilft oft der Hinweis auf Innovationen, die in Kommunen schon funktionieren und dort als Schritte zur vollständigen Einführung des Neuen Steuerungsmodells angesehen werden:

- Schrittweiser Übergang von Räten/Kreistagen von der Steuerung der Verwaltung durch Einzeleingriffe in den Vollzug zur Steuerung auf Abstand unter Nutzung kommunalverfassungsrechtlicher Delegationsspielräume.
- Teilautonomisierung von innerhalb des Haushaltsplans geführten Organisationseinheiten durch volle Ausschöpfung der Möglichkeiten flexibler Haushaltswirtschaft und Übertragung von Personal- und Organisationszuständigkeiten.
- Darüber hinausgehend: Schaffung teilautonomer Organisationseinheiten mit eigenem Wirtschaftsplan ("optimierter Regiebetrieb"), die innerhalb der Verwaltungsorganisation und der Haushaltswirtschaft verbleiben und so die Flexibilitätsvorteile des Eigenbetriebs mit den Steuerungsvorteilen der Regie verbinden.
- Budgetierung (KGSt-Bericht Nr. 6/1993).
- Darüber hinausgehend: Produktorientierter Haushaltsplan.
- Controlling-Lösungen in Teilbereichen (z.B. Bauinvestitionscontrolling).
- Aufbau eines leistungsfähigen Beteiligungscontrolling.

4.1.2 Zielkonsens von Politik und Verwaltungsführung

Der Veränderungsprozeß kann nur gelingen, wenn eine ausreichende Zahl von Meinungsführern in Politik und Verwaltungsführung die Überzeugung teilen, daß die Verwaltung, um die Probleme in Zukunft lösen zu können, eine neue Struktur und Arbeitsweise braucht. Auch über die gewünschte Veränderungsrichtung muß zwischen den Promotoren insgesamt Konsens herrschen, da sonst kein strategisch angelegter, die zu erwartenden Konflikte beherrschbar haltender Veränderungsprozeß zustande kommen kann. Der strategische Zielkonsens muß während der gesamten Umbauphase aufrechterhalten werden, was die Bereitschaft der Promotoren zur jederzeitigen flexiblen Kommunikation erfordert. Alles dies setzt voraus, daß das Grundverhältnis zwischen Politik und Verwaltung von Vertrauen geprägt ist.

Im Rahmen eines solchen Zielkonsenses ist dann ein sehr pragmatisches, von Fall zu Fall abzustimmendes, in Einzelschritten gestaltetes Vorgehen möglich. Der Umbau einer Kommune zum Dienstleistungsunternehmen ist kein Vollzugsprozeß im Sinne des "Abarbeitens" einer Blaupause, sondern ein Lernprozeß aller Beteiligten in Politik und Verwaltung. Wo ein derartig komplexer Entwicklungsprozeß im Detail enden wird, ist zu Beginn weder absehbar noch planbar. Um so unverzichtbarer ist der Grundkonsens an der Spitze.

4.1.3 Den Umbau als Projekt organisieren

Die bisherigen Experimente einer Umstrukturierung in Richtung auf größere Selbststeuerung von Fachbereichen waren von der Verwaltungsführung meist nicht als Projekte mit definierten Schritten und fester Zeit- und Kostenplanung organisiert. Inzwischen hat sich gezeigt, daß eine Projektorganisation erforderlich ist, wenn man in einem überschaubaren Zeitraum sichtbare Fortschritte erzielen will. Einer Projektorganisation bedarf es auch, um im Prozeßverlauf die Balance zwischen Strategiekonsens und Pragmatik des Vorgehens zu halten. Nachfolgend die wichtigsten Anforderungen an ein Projekt Neues Steuerungsmodell:

o Allgemeine Anforderungen

  - Deutlichkeit des Veränderungsziels, d.h. des angestrebten zukünftigen Verwaltungszustands.
  - Eine Begründung des Projekts, die möglichst viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Personalvertretung zum Mitmachen motiviert und eine positive öffentliche Resonanz findet.
  - Deutliche Unterstützung durch die Politik.

o Ressourcen

  - Ein eigenes Budget und dessen Veranschlagung im Haushaltsplan.
  - Freigestellte Mitarbeiter.

o Projektstruktur

  - Eine der Verwaltungsführung zugeordnete Lenkungsgruppe aus engagierten Führungskräften und Politikern.
  - Projektgruppen für die Teilprojekte.
  - Eine strikte Maßnahmen-, Zeit- und Kostenplanung. Die ersten Teilprojekte müssen schnell zum Erfolg führen.
  - Regelmäßige Evaluation zu vorher festliegenden Zeitpunkten, damit aus Fehlern gelernt werden kann (Projektcontrolling).
  - Regelmäßiger Fortschrittsbericht an den Rat/Kreistag.
  - Gute Informationspolitik (externe und interne Öffentlichkeitsarbeit).

Die Projektstruktur muß vom Rat/Kreistag beschlossen werden, der bei dieser Gelegenheit die erforderlichen Ressourcen bereitstellt. Die Umstrukturierung einer Kommunalverwaltung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells ist aufwendig. Die Kosten stehen jedoch in keinem Verhältnis zu den Mitteln, die die Kommunen in den kommenden Jahren insgesamt - durch Einsparungen an anderer Stelle - für neue Zwecke freimachen müssen.

In dem Beschluß sollte auch zum Ausdruck kommen, daß der Rat/Kreistag zur Veränderung seiner eigenen Rolle bereit ist und sich Selbstbeschränkungen in bezug auf Einzeleingriffe in die Verwaltung auferlegen wird.

4.1.4 In das Personal investieren

Die Klippe, an der der Umbau zum Dienstleistungsunternehmen am ehesten scheitern kann, ist die Personalpolitik. Der Umbau muß mit den vorhandenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bewirkt werden. Unter ihnen gibt es viele, die nur darauf warten, daran mitwirken zu dürfen. Da weder sie noch ihre Vorgesetzten vorher mit derartigen Veränderungsprozessen Erfahrungen sammeln konnten, müssen Arbeiten, Lernen und Verändern Hand in Hand gehen. Die Verwaltung wird zur "lernenden Organisation". Um das darin liegende Innovationspotential zu nutzen, sollte der Umbau so angelegt werden, daß möglichst viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aktiv in die Veränderungen einbezogen werden. Auch dem Personalrat sollte über eine rechtzeitige und vollständige Information hinaus aktive Beteiligung angeboten werden.

Der Haupt-Lerneffekt wird an den Arbeitsplätzen stattfinden, wo die Mitarbeiter den Umgang mit größeren Handlungsspielräumen und größerer Verantwortung einüben müssen. Der Umstellungsprozeß sollte durch eine Personalentwicklungsstrategie unterstützt werden. Eine Leistungsbezahlung (im Sinne einer leistungsgesteuert unterschiedlichen Bezahlung gleich eingruppierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) ist zwar heute noch nicht möglich, aber die immateriellen Leistungsanreize sind bei weitem nicht ausgeschöpft. Mit ihnen müssen Innovatoren belohnt werden. Auch muß die Führung signalisieren, daß (in so einem komplexen Veränderungsprozeß ohnehin unvermeidliche) Fehler gemacht werden dürfen. Faktoren besonderer Erfolge und erkennbare Hindernisse müssen offen ansprechbar sein und ohne persönliche Schuldzuweisung ausdiskutiert werden. Nur so kann die lernende Organisation ihr Innovationspotential mobilisieren.

Fortbildung in großem Umfang ist unverzichtbar. Neben der Förderung des Umgangs mit neuen betriebswirtschaftlichen Instrumenten und neuer informationstechnischer Unterstützung wird sie sich vor allem auf allgemeine Managementkenntnisse und kooperativ-kommunikatives Verhalten konzentrieren müssen. Dies ist notwendig, um den fachlichen Zentrifugalkräften einer dezentralisierten Verwaltung immer wieder Gesamtverantwortung und überfachlichen Konsens entgegenzusetzen. Im übrigen erfordert die Dezentralisierung der Verwaltung und die stärkere Verankerung von Leistung und persönlicher Verantwortung im Neuen Steuerungsmodell "unternehmerische" Führungsqualität auf allen Vorgesetztenebenen. Das hat den Vorteil, daß dynamische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schon in jungen Jahren Gestaltungsverantwortung übernehmen können und nicht mehr dem Demotivierungseffekt der sie häufig unterfordernden traditionellen Verwaltung unterliegen. Diese Führungskräfte müssen die Verwaltungen aus den eigenen Reihen entwickeln. Außerdem müssen die vorhandenen Vorgesetzten auf ihre größere Verantwortung vorbereitet werden. Alles dies macht die Fortbildung in den kommenden Jahren zu einem Schwerpunkt der Personalentwicklung und einer Investition in die künftige Leistungskraft der Verwaltung.

Der Anteil der Fortbildungsausgaben an den Personalausgaben beträgt in der Wirtschaft durchschnittlich 3 %, in der Kommunalverwaltung 0,5 %. Die Spitzenreiter in der Kommunalverwaltung geben für diesen Zweck gerade 1,5 % aus. Dieser Wert sollte erst einmal überall erreicht werden. Keinesfalls dürfen die Fortbildungsausgaben in den kommenden schwierigen Jahren ge-

senkt, sie sollten allerdings sinnvoll auf die Anforderungen des Neuen Steuerungsmodells konzentriert werden.

Die Umstrukturierung zum Dienstleistungsunternehmen dürfte einen Marketingeffekt haben, der die Kommunalverwaltung wieder zu einem interessanten Arbeitgeber für qualifizierte Bewerber machen kann.

4.2 Der Einstieg

Den "richtigen" Einstieg in das Neue Steuerungsmodell gibt es nur insofern, als die Verwaltungsführung sicher sein sollte, daß in Politik und Verwaltung die zur Unterstützung des Modernisierungsprozesses erforderliche "kritische Masse" vorhanden ist bzw. durch Überzeugung geschaffen werden kann. Ansonsten gibt es bei der Gestaltung der Reorganisationsprojekte große Spielräume. Häufig sind Pilotprojekte, in denen die Ressourcenverantwortung auf ausgewählte Fachbereiche übertragen wird (4.2.1), der erste Schritt. Auch Einstiege über systematische Aufgabenkritik und aufbauorganisatorische Maßnahmen (Zusammenfassung von Organisationseinheiten unter Abflachung der Hierarchie) konnten festgestellt werden. Unter dem Einfluß der Finanzkrise zeichnet sich ab, daß ein flächendeckender Einstieg über ein verändertes Verfahren der Haushaltssteuerung, für das sich die Bezeichnung Budgetierung eingebürgert hat, in Zukunft häufiger werden wird (4.2.2).

Diese Veränderungsprozesse sind konfliktreich. Sie verändern Rollen, Einfluß und Macht und machen Neuorientierungen erforderlich, die oft als schmerzhaft empfunden werden.

4.2.1 Pilotprojekte zur Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung

Endziel ist, daß der Fachbereich mit einem definierten Budget definierte Leistungen (Produkte) erstellt und im Produktionsprozeß seine Aufmerksamkeit immer stärker auf den Leistungsoutput und besonders die Qualität seiner Leistungen richtet. Um ihn dazu zu befähigen, wird ihm zunächst zusätzlich zu seiner Fachverantwortung die Verantwortung über die zur Leistungserstellung benötigten Ressourcen (Geld, Stellen, Personal, Sachmittel) schrittweise übertragen. Diese Ressourcen kann der Fachbereich weitgehend frei von zentralen Vorgaben bewirtschaften und untereinander austauschen. Die im Laufe des Haushaltsjahres auftretenden normalen Soll-Ist-Abweichungen nach oben und unten sind innerhalb des Budgets aufzufangen. Zusätzliche Mittel werden vom Rat/Kreistag nur zugeteilt, wenn eine erhebliche Aufgabenausweitung stattfindet, die für den Fachbereich nicht planbar war, und dieser zuvor alle internen Ausgleichsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Es wird erhofft, daß die Fachbereiche auf diese Weise allmählich Kosten-, Produkt- und Abnehmer(Kunden)verantwortung entwickeln.

Pilotprojekte sind Innovationen mit begrenztem Risiko, da sie jederzeit beendet werden können, wenn die Führung dies für zweckmäßig hält. Darin liegt ein Vorteil, aber auch eine Schwäche. Werden Pilotprojekte allzu zaghaft angegangen, kann dies in der Verwaltung Zweifel wecken, ob es der Führung mit der Umwandlung zum Dienstleistungsunternehmen wirklich ernst ist. Dagegen liegt ein großer Vorzug von Pilotprojekten darin, daß sich die neue Führungs- und Organisationsstruktur sorgfältig auf die Bedingungen des ausgewählten Fachbereichs "maßschneidern" läßt. Bei einem flä-

chendeckenden Vorgehen über Budgetierung (4.2.2) wird sich ein gewisser Schematismus, zumindest zu Beginn, nicht immer vermeiden lassen.

Mit Pilotprojekten beginnt man zweckmäßigerweise in Organisationseinheiten, die von unternehmerisch denkenden Führungskräften geleitet werden. Sind, wie in vielen Betrieben, schon Mengengerüste, Leistungsdaten u.ä. vorhanden, kann dies den Einstieg erleichtern.

Werden Pilotprojekte von der Führung richtig angegangen, können sie große Anziehungskraft entwickeln. Organisationseinheiten mit Ressourcenverantwortung erscheinen dem Rest der Verwaltung wegen der ihnen eingeräumten Spielräume als privilegiert. Weitere dynamisch geleitete Fachbereiche werden sich ebenfalls um Aufnahme in die Reihe der Pilotprojekte bewerben. Die Verwaltungsführung sollte sich dem nicht entgegenstellen. So kann ein immer breiterer "Selbststeuerungskorridor" mit der Tendenz zur Flächendeckung entstehen. Diese Tendenz ist aus zwei Gründen positiv zu sehen:

- Sie wirkt der Gefahr, daß der Umbau über Insellösungen nicht hinauskommt, entgegen.

- Es gibt keinen Grund, das unternehmerische Element der persönlichen Ergebnisverantwortung nur in Teilen der Verwaltung - etwa in den Betrieben - einzuführen. Dies würde innerhalb der Mitarbeiterschaft zu einem Zweiklassensystem führen, das weder sachlich gerechtfertigt noch politisch durchzuhalten ist.

Pilotprojekte bedeuten, daß es in der Verwaltung ein Nebeneinander zweier grundverschiedener Steuerungsphilosophien gibt: die traditionelle Einzelsteuerung der Fachbereiche durch Querschnittsämter und die Steuerung auf Abstand im Sinne des Neuen Steuerungsmodells. Ein solches Nebeneinander halten Verwaltung und Politik weder intellektuell noch praktisch für längere Zeit durch. Das spricht dafür, die Beispielwirkung erfolgreicher Pilotprojekte zu nutzen, um die Gesamtverwaltung möglichst schnell in den neuen Steuerungszustand überzuleiten.

4.2.2 Flächendeckender Einstieg: Budgetierung

Im Gegensatz zu den Pilotprojekten ist dieser Entwicklungsstrang flächendeckender Natur.[4] Unter dem Zwang der Haushaltskrise wird sich die "Budgetierungstechnik" voraussichtlich schnell verbreiten. Anders als beim klassischen Bottom-up-Verfahren der Haushaltsaufstellung, das mit einem technischen Akt, nämlich den Haushaltsanmeldungen der Ämter beginnt, steht am Anfang des neuen Verfahrens ein Top-down-Willensakt der politischen Führung: Die im kommenden Jahr der Kommune zur Verfügung stehende Finanzmasse wird in Dezernats-/Referatsbudgets aufgeteilt. Die Dezernenten/Referenten verteilen das ihnen zugeteilte Budgetvolumen auf ihre Ämter, die alsdann erst in diesem Rahmen ihre Haushaltsmittel anmelden (Gegenstromverfahren). Auf diese Weise ist gewährleistet, daß das insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen nicht überschritten wird. Die Fachbereiche sind in die Verantwortung für den Haushaltsausgleich einbezogen.

---

4) KGSt-Bericht Nr. 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte

Das Verfahren kann nur funktionieren, wenn den Fachbereichen Flexibilität im Haushaltsvollzug eingeräumt wird. Verschärft sich die Mittelknappheit weiter – womit in den nächsten Jahren zu rechnen ist – , dann reicht die Beseitigung von Bewirtschaftungshindernissen allein nicht aus, um den Fachbereichen die Einhaltung ihrer Budgets unter Aufrechterhaltung des von ihnen erwarteten Leistungsniveaus zu ermöglichen. Es wird dann notwendig, ihnen auch vergrößerte Kompetenzen in den Bereichen Organisation und Personal im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Personalbewirtschaftung unter Krisenbedingungen einzuräumen. So wird am Ende das gleiche Ergebnis erzielt wie bei den Pilotversuchen zur dezentralen Ressourcenverantwortung, unter dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung jedoch sofort flächendeckend.

Mit den beiden Reformeinstiegen "Pilotprojekte" und "Budgetierung" ist noch keine Outputsteuerung erreicht. Beide Vorgehensweisen verstärken jedoch den Druck, die Leistungen (Produkte) der Fachbereiche gegenüber ihren externen und internen Abnehmern immer genauer nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten zu definieren und so die Produktsteuerung allmählich in die Hand der Politik zu legen. Fachbereiche mit unzureichend definierten Leistungen werden nämlich den Ausgleich ihrer Budgets eher in Leistungseinschränkungen – auch dort, wo sie politisch oder aus der Sicht der Gesamtverwaltung (z.B. bei der Bauunterhaltung) nicht hinnehmbar sind – als in schlanken, leistungsorientierten Produktionsstrukturen suchen. Wie der Blick in das Ausland zeigt, ist auch dort die Dezentralisierung im Sinne ganzheitlicher Managementverantwortung der Fachbereiche immer der erste Reformschritt gewesen. Auf dieser Basis wurde dann eine verbesserte Außenleistung gegenüber den Abnehmern (vor allem im Hinblick auf die Leistungsqualität) und schließlich eine echte Steuerung von der Leistungsseite her aufgebaut.

In einem System, in dem die Ansprüche an den Zentralhaushalt durch Festlegung von Budgets gesteuert werden, fällt es – auch politisch – erheblich leichter, die Eigenbetriebe und Beteiligungen in Konsolidierungsbemühungen und damit in eine dauerhafte finanzwirtschaftliche Gesamtsteuerung der Kommune einzubeziehen. Erste Erfahrungen zeigen, daß sich die politischen Verhandlungen mit den großen Zuschußunternehmen (z.B. Personennahverkehr) im Rahmen gesamtstädtischer Budgetierungsverfahren in der Weise verändern, daß angemeldete Zuschußbedarfe nicht mehr ohne weiteres akzeptiert werden, sondern unter Einbeziehung von Konsolidierungsbeiträgen als Budgets an die Unternehmen mit der Maßgabe zurückgegeben werden, den Aufwand zu überprüfen und Rationalisierungsprogramme zu entwickeln.

Für Eigenbetriebe und Beteiligungen, die üblicherweise ausgeglichen oder mit Gewinn abschließen, kann analog konsequenter gefragt werden, welche Höhe der Ablieferungen im Hinblick auf das investierte Kapital, die wirtschaftliche Lage des Unternehmens und die Finanzlage des Gesamtkonzerns angemessen ist.

4.2.3 Herausbildung der Zentralen Steuerung neuer Art

4.2.3.1 Neues Rollenverständnis, neue Aufgaben

Die Verlagerung der Ressourcenverantwortung in die Fachbereiche ist ein Dezentralisierungsvorgang, der, um die Steuerbarkeit der Kommune als politische Einheit weiterhin zu gewährleisten, einen komplementären Zentralisierungsvorgang erfordert: Die Entwicklung eines schlagkräftigen zentralen Steuerungs- und Controllingbereichs, der die Verwaltung jetzt je-

doch nicht mehr im Detail, sondern mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente auf Abstand steuert.

Während sich die Aufgaben des Zentralen Steuerungsbereichs recht genau beschreiben lassen (3.2.2.2), können für seine organisatorische Gestaltung keine detaillierten Empfehlungen gegeben werden. Es ist zu erwarten, daß sich in den nächsten Jahren verschiedene Organisationsmodelle herausbilden werden. Die KGSt wird dies beobachten und über interessante Entwicklungen berichten.

Fest steht, daß die Zentrale Steuerung neuer Art von den heutigen Querschnittsdienststellen eine Neudefinition ihrer Rolle fordert. Dies geht mit Ängsten objektiver und subjektiver Art einher, die ernstgenommen werden müssen. Drei davon seien genannt:

Angst vor Steuerungsverlust: Die zentralen Einheiten fürchten vielfach, nach der Dezentralisierung der Ressourcenentscheidungen ihrer Verantwortung für die Gesamtverwaltung nicht mehr gerecht werden zu können. Hierzu ist zu sagen, daß den Querschnittseinheiten über das IT-gestützte Berichtswesen alle zur Steuerung der Gesamtverwaltung notwendigen Informationen - etwa steuerungsrelevant aggregierte Personalinformationen - jederzeit, fachbereichs- oder gesamtverwaltungsbezogen aufbereitet, zur Verfügung stehen werden. Die Steuerungsmöglichkeiten werden damit nicht kleiner, sondern größer.

Angst vor Effizienzverlust: Hier geht die Befürchtung dahin, daß die Verlagerung von Kompetenzen auf die Fachbereiche Vorteile der Zentralisierung, z.B. Mengenvorteile oder den Konzentrationsvorteil bei Fachwissen, zunichte machen könnten. Eine gezielte Dezentralisierungspolitik nimmt diese Nachteile begrenzt in Kauf, weil die dadurch zu gewinnenden Vorteile - höhere Flexibilität, eindeutige Verantwortungsbereiche und höhere Mitarbeiterzufriedenheit und Leistungsbereitschaft in den Fachbereichen - für wichtiger erachtet werden. Im übrigen können die Nachteile und Risiken der Dezentralisierung durch ein schrittweises und selektives Vorgehen minimiert werden. Nicht alle Aufgaben und Kompetenzen müssen wider die ökonomische oder psychologische Vernunft dezentralisiert, nicht alle delegierbaren Aufgaben und Kompetenzen müssen sofort verlagert werden. Wichtige Fachkenntnisse oder Infrastrukturen können weiterhin zentral vorgehalten werden, wenn sie sich nicht verteilen lassen oder durch Aufsplitterung ineffizient würden. Manchmal sind auch Mischformen möglich (z.B. dezentrale Beschaffung im Rahmen von zentral ausgehandelten Verträgen).

Angst vor Statusverlust: Diese Angst mag individuell empfunden werden, generell läßt sie sich, bezogen auf die zentralen Steuerungsfunktionen, nicht begründen. Eine Verwaltung, die ihre Leistungen zunehmend definiert und auf Produktebene budgetiert, wird dadurch erheblich transparenter und steuerbarer. Der Verzicht auf Eingriffs-, Genehmigungs- und Kontrollrechte im Einzelfall wird daher durch neue, auf Berichtswesen und Controlling aufgebaute Einflußmöglichkeiten mehr als kompensiert. Im Übergang zum Neuen Steuerungsmodell liegt für die heutigen Querschnittsdienststellen eine einzigartige Herausforderung mit großen Qualifizierungschancen.

Aufgabe des Zentralen Steuerungsbereichs ist es, zu gewährleisten, daß Rat/Kreistag und Verwaltungsführung die Verwaltung auf Abstand, d.h. ohne Einzeleingriffe in die Fachbereiche, steuern können. Auf diese anspruchsvolle Aufgabe muß er sich voll konzentrieren. Um die Klarheit dieser Ziel-

setzung nicht zu verwässern, sollte im Zentralen Steuerungsbereich keine Aufgabenvermischung stattfinden. Serviceaufgaben, die die heutigen Querschnittsämter neben ihren Steuerungsaufgaben wahrnehmen, sollten ihm daher nicht zugeordnet werden. Ob diese Aufgaben (z.B. Einkauf, Gebäudereinigung, Personalsachbearbeitung) weiterhin an einer Stelle - etwa in einem besonderen Fachbereich "Interne Dienstleistungen" für die Gesamtverwaltung vorgehalten oder in die Verantwortung der Fachbereiche übergeben werden, ist von Aufgabe zu Aufgabe nach Effizienzgesichtspunkten zu entscheiden. Ein wichtiges Kriterium kann hierbei die Größe der Verwaltung sein. Je kleiner die Verwaltung, desto eher werden Effizienzgesichtspunkte dafür sprechen, eine an sich dezentralisierbare interne Dienstleistung auch weiter an zentraler Stelle vorzuhalten.

Ein Sonderfall sind Personal- und Organisationsaufgaben, die, ohne zentrale Steuerungsaufgaben zu sein, weiterhin zentral angeboten werden. In dem Maße, in dem Personal- und Organisationsbefugnisse auf die Fachbereiche verlagert werden, verändern diese Aufgaben ihren Eingriffscharakter und wandeln sich zu Dienstleistungen: aus Personalverwaltern werden Personalberater, aus Organisatoren interne Organisationsberater, deren Dienste die Fachbereiche nach Bedarf in Anspruch nehmen. In dieser neuen Qualität werden sie sich zunehmend mit externen Anbietern, z.B. Beratungsunternehmen, vergleichen und möglicherweise mit ihnen konkurrieren.

4.2.3.2 Rolle bei der Definition der Leistungen

Der Zentrale Steuerungsbereich hat die ständige Aufgabe, die Leistungen der Fachbereiche auf der Grundlage des Berichtswesens zu analysieren und zu überprüfen (3.2.2.2). Dies ist der Kern der zentralen Controllingaufgabe. Diese Aufgabe ist nur erfüllbar, wenn die Leistungen der Fachbereiche ausreichend beschrieben sind. Das ist heute oft nicht der Fall. Dies nachzuholen und damit Outputsteuerung zu ermöglichen, ist aber dringlich. Wird die Definition der Leistungen auf die lange Bank geschoben, besteht, wie gesagt, die Gefahr, daß die Fachbereiche, um ihre enger werdenden Budgets einhalten zu können, an unerwünschter Stelle Leistungen abbauen, statt ihre Produktivität durch Rationalisierung oder Strukturveränderungen zu verbessern.

Die Praxis zeigt, daß die Dienststellen wenig darin geübt sind, ihre Leistungen in steuerungsgeeigneter Form zu beschreiben. Oft sind sie davon auch nicht gerade begeistert, macht die Definition der Leistungen sie doch kontrollierbarer. Von zentraler Stelle wird ihnen jedoch signalisiert, daß man ohne definierte Leistungen in Zukunft kein Budget mehr erhält. In dieser schwierigen Übergangssituation kommt auf den Zentralen Steuerungsbereich eine wichtige Aufgabe zu, deren Umfang derzeit noch unterschätzt wird. Es gilt - zumindest solange die Fachbereiche dieser Aufgabe aus eigener Kraft nicht gewachsen sind -, im Dialog mit ihnen an der Definition der Leistungen mitzuwirken. In vielen Verwaltungsbereichen (z.B. Kultur, Freizeit, Soziales, Jugend) ist es schwierig, die Leistungen kurzfristig in positiver Form zu definieren. Dann bleibt nur die Möglichkeit, sich vorübergehend damit zu helfen, daß man

- o das gegenwärtige Leistungsniveau festschreibt
- o festlegt, daß das gegenwärtige Leistungsniveau um nicht mehr als die Größe x oder nicht ohne politische Zustimmung unterschritten werden darf

o bei bestimmten Leistungen (z.B. Bauunterhaltung) Standards festlegt, die vom Fachbereich einzuhalten sind.

Auch hierbei ist die Mitwirkung des Zentralen Steuerungsbereichs unerläßlich. Auf diese Weise lassen sich "Mißbräuche" erst einmal verhindern, und die Fachbereiche gewinnen Zeit zur Erarbeitung präziserer Leistungsdefinitionen, wenn immer möglich in Outputterminologie. Je weiter der Lernprozeß fortschreitet, desto mehr wird der Zentrale Steuerungsbereich diese Entwicklungsarbeit den Fachbereichen überlassen und sich auf Überprüfungen beschränken können.

4.2.4 Örtliche Ausgestaltung des Kontraktmanagements

Am Beginn des Kontraktmanagements steht ein doppelter Vorgang: Die Politik setzt der Verwaltung die Ziele, d.h. sie trifft die Was-Entscheidungen und delegiert die Wie-Entscheidungen im Rahmen politisch definierter Bedingungen auf die Verwaltung. Als Gegenleistung fordert sie von der Verwaltung lückenlose Rechenschaftslegung über den Vollzug der Was-Entscheidungen. Diese Rechenschaftslegung erfolgt vor allem über ein leistungsfähiges Berichtswesen.

Da der Rat/Kreistag gleichzeitig das oberste Verwaltungsorgan der Kommune ist, liegt die Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung nicht eindeutig auf der Hand. Bei der örtlichen Ausgestaltung des Kontraktmanagements bieten sich zwei Haupt-Abgrenzungen an:

o zwischen Rat/Kreistag und Verwaltungsführung
o zwischen einem verwaltungsleitenden Kollegialorgan (z.B. Magistrat/ Kreisausschuß), das seinerseits die politische Rückkopplung zum Rat/Kreistag leistet, und den Fachbereichen.

Die Ausgestaltung im Detail wird sich nach den örtlichen Bedürfnissen richten und kann viele Schattierungen annehmen. Die unterschiedlichen Gemeindeordnungen stehen der Suche nach dem örtlichen Optimum nicht im Wege.

4.2.5 Zusammenarbeit mit der Landesverwaltung

Kommunen, die sich auf das Neue Steuerungsmodell zubewegen wollen, sind durch nichts gehindert, sofort an die Arbeit zu gehen. Die rechtlichen Hürden sind niedriger als vielfach angenommen. Bevor Gesetzesänderungen beschlossen werden, sollten ausreichende Praxiserfahrungen vorliegen. Auf Anstoß kommunaler Landesverbände bereiten einige Innenminister Experimentierklauseln im Kommunalverfassungsrecht vor. Solche Klauseln können den Umgestaltungsprozeß fördern, sollten allerdings nicht zu dem irrigen Umkehrschluß führen, daß alles, was die Experimentierklausel nicht ausdrücklich erlaubt, verboten ist. Erlaubt ist vielmehr nach wie vor alles, was das Gesetz nicht ausdrücklich verbietet.

Wichtig sind Absprachen mit der Kommunalaufsicht und selbstverständlich den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern. Generell kann gesagt werden, daß bei den Aufsichtsbehörden eine große Aufgeschlossenheit gegenüber Veränderungen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells besteht. In mehreren Fällen sind auf Antrag Dispense, zum Teil weitgehender Art, erteilt worden.

4.3 Derzeitiger Umsetzungsstand: Schwachstellen

Wenn nachfolgend auf einige typische Schwachstellen aufmerksam gemacht wird, die in örtlichen Umstellungsprozessen beobachtet werden konnten, so liegt darin keine Kritik, sondern ein Kompliment an die Verwaltungen, die das Wagnis einer grundsätzlichen Neuorientierung auf sich nehmen und dabei notwendige (und in den meisten Fällen korrigierbare) Fehler machen, aus denen sie selbst und andere lernen können.

Übereilte politische Beschlüsse: Rats- oder Kreistagsbeschlüsse vom Typ "Die Verwaltung wird beauftragt, in den nächsten sechs Monaten das Neue Steuerungsmodell (o.ä.) einzuführen", werden der Schwierigkeit und Komplexität des Problems in keiner Weise gerecht. Wenn die Verwaltungsführung solche Beschlüsse nicht verhindern kann, muß sie ihnen klar widersprechen und auf eine sorgfältige gemeinsame Vorbereitung dringen.

Fehlende Projektorganisation: Die bisherigen Erfahrungen zeigen deutlich, daß es unrealistisch ist, den Umbau der Verwaltung ohne Projektorganisation (4.1.3), ohne freigestelltes Personal und ohne eigenes Budget bewirken zu wollen. Zwei für den Erfolg entscheidende Faktoren, der politische Rückhalt und das Engagement der Verwaltungsführung, sind nur in einer festen Entscheidungs- und Verantwortungsstruktur zu gewährleisten.

Unzureichende Investitionen in das Personal: Die erforderlichen Anstrengungen in den Bereichen Fortbildung (4.1.4) und Mitarbeiterinformation werden fast durchweg unterschätzt.

Verzögerter Aufbau der Zentralen Steuerung neuer Art: Vom ersten Pilotprojekt an muß die Zentrale Steuerung neuer Art (3.2.2.2 und 4.2.3) eingeübt werden. Beschränkt sich die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung mehr oder weniger auf den Abbau traditioneller zentraler Eingriffsmöglichkeiten, dann besteht die Gefahr, daß zentrifugale Tendenzen die Oberhand gewinnen. Die Verwaltung muß als Einheit steuerbar bleiben.

Unzureichende oder verzögerte Definition der von den Fachbereichen erwarteten Leistungen: Auf die Risiken wurde hingewiesen (4.2.3.2). Es ist Sache der Verwaltungsführung, die Querschnittsdienststellen, darunter auch das Rechnungsprüfungsamt, davon zu überzeugen, daß es zu ihren Aufgaben gehört, auf Leistungsdefinitionen durch die Fachbereiche zu drängen und daran mitzuwirken.

Kein den Anforderungen gewachsenes Beteiligungscontrolling: Diese Schwachstelle (2.2.2.2) ist nahezu allgemein verbreitet. Vielfach fehlt noch das Bewußtsein, daß der wirtschaftliche Gesamterfolg der Kommune entscheidend von ihrer Beseitigung abhängt.

4.4 Eignung des Neuen Steuerungsmodells für kleinere Kommunen

Viele der in Ziffer 2 beschriebenen Steuerungsmängel sind in Gemeinden zwischen 10.000 und etwa 50.000 Einwohnern weniger scharf ausgeprägt als in Großverwaltungen. Die Zahl der Organisationseinheiten und Hierarchiestufen ist geringer, die Kommunikation unkomplizierter, der Zugang der Bürger zur Verwaltung leichter.

Das hat zur Folge, daß die Verwaltung übersichtlicher und besser führbar ist. Die Planungs- und Kontrollsysteme brauchen daher nicht so ausgefeilt zu sein wie in Großverwaltungen. Eine "Konzernstruktur" wäre überzogen. Aus Gründen der Effizienz muß die Steuerung relativ zentralisiert bleiben. Dies ist ein Motivationsnachteil, der allerdings durch die geringe Distanz und problemlose Kommunikation zwischen Zentral- und Fachebene zum Teil wieder ausgeglichen wird.

Aber auch Gemeinden dieser Größenordnung wollen sich zu Dienstleistungsunternehmen entwickeln und müssen dafür die Voraussetzungen schaffen. Dazu brauchen sie

- eine realistische Mittelfristplanung und einen ausgeglichenen Haushalt
- kunden- und nachfrageorientierte Organisationseinheiten, die sich auf Marktveränderungen einstellen
- motiviertes Personal mit Handlungsspielräumen bei der Arbeitserledigung
- Outputsteuerung auf der Grundlage klar definierter Leistungen (Produkte)
- Kostentransparenz als Voraussetzung für Leistungsvergleiche.

Dies zeigt, daß zentrale Elemente des Neuen Steuerungsmodells auch in kleineren Gemeinden gebraucht werden, wobei ihre Implementierung und ihr Zusammenspiel sich allerdings einfacher gestalten als in Großverwaltungen. Entsprechendes gilt für kleine Kreise.

4.5 Eignung des Neuen Steuerungsmodells für ostdeutsche Kommunen

Das Neue Steuerungsmodell wird in Ostdeutschland noch dringlicher gebraucht als in Westdeutschland. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen kann nur bewahrt werden, wenn ausgeglichene Haushaltspläne mit ausreichender Investitionskraft ein energisch verfolgtes Ziel der Kommunalpolitik bleiben. Der Haushaltsausgleich ist jedoch, nicht zuletzt wegen des hohen Personalkostenanteils, häufig noch schwerer zu erreichen als in Westdeutschland.

Daher wird es sich als unerläßlich erweisen, die Haushalte mit Hilfe der Budgetierungstechnik (4.2.2) zu steuern. Diese entwickelt sich aber, wie gezeigt wurde, mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auf das Neue Steuerungsmodell zu.

Verglichen mit Westdeutschland dürfte die Umstrukturierung der ostdeutschen Kommunalverwaltungen einerseits leichter, andererseits schwieriger sein: Leichter, weil in den neu aufgebauten Verwaltungen die traditionellen Behördenstrukturen noch nicht so verfestigt sind; schwieriger, weil es, besonders in der Allgemeinen Verwaltung und in der Finanzverwaltung, noch an qualifiziert ausgebildetem Personal fehlt, was den Aufbau einer Zentralen Steuerung neuer Art erschweren dürfte. Ausreichende Investitionen in die Fortbildung und Höherqualifizierung des Personals sind daher noch dringlicher als in Westdeutschland.

5 KGSt-Projekte

Die Projekte der KGSt im Rahmen des Gesamtthemas Neues Steuerungsmodell stellen sich derzeit wie folgt dar:

Bereits erschienen:

- KGSt-Bericht Nr. 12/1991, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell
- KGSt-Bericht Nr. 19/1992, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Bericht erscheint

- KGSt-Bericht Nr. 6/1993, Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte

In Bearbeitung bzw. Vorbereitung sind (Arbeitstitel. In Klammern: voraussichtliches Publikationsdatum):

- Von der Aufgabe zum Produkt (1994)
- Controlling und Neues Steuerungsmodell (1994)
- Haushaltsplanung und -vollzug im Neuen Steuerungsmodell (1994/95)
- Personalarbeit im Neuen Steuerungsmodell (mehrere Berichte, 1993 und 1994)
- Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell (1994/95)
- Von der Kameralistik zur Doppik (1994/1995)
- Leistungsverrechnung bei Hilfsbetrieben und zentralen Diensten (1995/96)
- Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe (1994)
- Qualitätsmanagement (1995)
- Stellung der Rechnungsprüfung im Neuen Steuerungsmodell (1995)

6 Gutachtliches Verfahren

An dem Bericht haben folgende Damen und Herren aus der Arbeitsgruppe Neues Steuerungsmodell mitgewirkt:

Dr. Bernd Adamaschek	Leiter des Projekts "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung" bei der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Prof. Gerhard Banner	Vorstand der KGSt, Köln - Vorsitz
Heiner Beckhof	Hauptreferent der KGSt, Köln
Jörg Bickenbach	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Duisburg
Dr. Michael Blume	Referent der KGSt, Köln

Jochen Dieckmann	Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetags, Köln
Heinrich-Peter Drenseck	Stadtdirektor und Stadtkämmerer der Stadt Herne
Otto Fell	Stadtdirektor der Stadt Bergisch Gladbach
Hermann Hartwich	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Essen
Werner Hauser	Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetags Baden-Württemberg, Stuttgart
Heinz-Eberhard Holl	Oberkreisdirektor des Kreises Osnabrück
Gerhard Kappius	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Köln
Wolfgang Koch	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Dortmund
Monika Kuban	Kämmerin der Stadt Duisburg
Prof. Dr. Klaus Lüder	Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Prof. Dierk Meyer-Pries	Oberstadtdirektor der Stadt Osnabrück
Andreas Müller	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Leipzig
Harald Plamper	Personal- und Organisationsreferent der Stadt Nürnberg
Ulrich Potthast	Personal- und Organisationsdezernent der Stadt Bochum
Prof. Dr. Christoph Reichard	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Berlin
A.P.M. Schrijvers	Stadtdirektor der Stadt Almere/Niederlande
Dr. Michael Stotz	Erster Bürgermeister und Kämmerer der Stadt Sindelfingen
Jan Wolters	Konzerncontroller der Stadt Tilburg

In der KGSt wurde der Bericht von Professor Gerhard Banner bearbeitet.

Prof. Gerhard Banner
Dr. Hansjürgen Bals
Dr. Hans Hack
Dr. Jürgen Ostermann
Heinrich Siepmann